

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT
DES
INSTITUTEURS PUBLICS

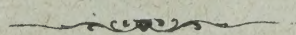
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 17 Février 1912, à 3 heures

PAR

PIERRE MOURAIRE

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
JÈZE, professeur



PARIS (V°)
M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549921_0014

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE STATUT DES INSTITUTEURS PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 17 Février 1912, à 3 heures

PAR

PIERRE MOURAIRE

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
JÈZE, professeur



PARIS (V°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

A MA MÈRE

AVANT-PROPOS

Parmi les problèmes qui de nos jours intéressent le monde politique, parmi ceux qui soulèvent les discussions les plus vives et les plus passionnées, la question des instituteurs publics semble être celle qui, par sa complexité et sa délicatesse, ne doit pas manquer de passer au tout premier plan.

Aussi, à la veille de voir discuter à la tribune du parlement les projets relatifs à l'école laïque, nous a-t-il paru intéressant de donner — avec toute la liberté d'esprit que nous procurait le silence du cabinet — une idée exacte de la situation juridique des instituteurs publics.

Nous avons entrepris, ainsi, de montrer à quelles règles obéissent ces fonctionnaires ; de quelle façon et sous quelles conditions ils sont nommés ; d'examiner quels sont les droits et les avantages

qu'ils possèdent dans l'exercice de leurs fonctions ; quel est le mode de classement et d'avancement auquel ils sont assujettis ; quels sont enfin les droits qu'ils possèdent, lorsqu'après un certain nombre d'années de service, ils ne sont plus aptes à remplir leurs fonctions.

Toutes ces règles pouvaient constituer à elles seules le statut des instituteurs publics, et notre idée première avait été de borner notre sujet à leur étude et de l'intituler alors : « Petit code des instituteurs publics. »

Mais l'examen de toutes ces questions devait nous entraîner plus loin. Après avoir indiqué les droits et les prérogatives que la loi attache à la fonction d'instituteur, il était légitime et même désirable, de montrer le maître dans l'exercice de ses fonctions : l'étude très délicate de la loi du 28 mars 1882 sur la neutralité scolaire s'offrait à nous ; nous lui avons consacré la deuxième partie de notre thèse, qui constitue ainsi la contre partie de la première, et peut être intitulée : « Devoirs et obligations des instituteurs. » — Enfin, comme toute règle comporte des sanctions, nous avons consacré un chapitre spécial à celles que la loi organique de l'Enseignement primaire met à la disposition de l'administration.

Ici, notre étude aurait pu véritablement prendre fin. Mais après avoir examiné la condition des

instituteurs au point de vue purement administratif, — nous ne pouvions feindre d'ignorer que ces agents de l'Etat ne sont pas restés seulement des fonctionnaires soucieux des intérêts de l'Etat, mais qu'ils ont songé à la sauvegarde de leurs droits, à l'amélioration de leur situation économique, et ont constitué pour cela des groupements dont la puissance n'a échappé à personne. — Dès lors, notre devoir était encore de donner, dans une troisième et dernière partie, un aperçu de ce mouvement corporatif véritablement remarquable.

Tel est le plan général de notre thèse.

Peut-être nous reprochera-t-on d'avoir voulu trop embrasser ! Tel que nous l'avons conçu, notre sujet est en effet très vaste, et volontiers nous reconnaissons qu'une étude particulière aurait pu être tirée de chaque partie de la nôtre !

Et cependant, nous ne saurions trop faire valoir pour notre défense que nous avons cherché avant tout à donner une vue générale de la question des instituteurs publics, et à synthétiser tous les problèmes de droit public qui viennent se greffer autour d'elle.

Nous ne saurions trop déclarer, d'autre part, combien il nous a fallu de prudence et de circons-

pection pour savoir nous restreindre et ne pas être touffu dans l'exposé de notre ouvrage ! Il était pour cela indispensable de séparer délibérément le statut des instituteurs de l'organisation scolaire proprement dite, et c'est ainsi que muet sur la classification et l'organisation de nos écoles primaires — que nous avons supposé connues — nous avons entrepris l'étude de toutes les catégories d'instituteurs publics.

C'est dans ces conditions que nous présentons devant la Faculté le produit d'une année de travail. Mais avant de comparaître devant nos juges, qu'il nous soit permis d'adresser ici nos plus vifs remerciements à tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont facilité notre tâche, et que, par-dessus tous, notre éminent maître M. F. Larnaude, professeur à la faculté de Droit de l'Université de Paris, veuille bien recevoir l'expression de notre profonde reconnaissance pour le très grand honneur qu'il nous a fait, en acceptant la présidence de cette thèse.

S'il nous était possible, enfin, de terminer cet avant-propos sur un vœu, nous ne craindrions pas de dire, qu'un de nos désirs les plus chers, serait d'avoir fait de notre thèse de doctorat un ouvrage

accessible à tous ; il nous semble, en effet, que nous serions tout particulièrement récompensé de nos efforts, si nous avions réussi à intéresser quelque peu ceux qui n'ont jamais suivi les cours d'une école de droit.

Toulon, octobre 1911.

LE STATUT DES INSTITUTEURS PUBLICS.

INTRODUCTION

APERÇU HISTORIQUE DE LA SITUATION DES INSTITUTEURS PUBLICS.

Il existait en France, avant la Révolution, un assez grand nombre d'écoles primaires, ou, comme on les appelait alors, de *petites écoles*, fort inégalement réparties, d'ailleurs, sur l'étendue de notre territoire.

En Lorraine, d'après le pasteur Schmidt, « presque toutes les paroisses étaient pourvues d'une petite école, et il s'en trouvait jusque dans les villages et les hameaux éloignés du chef-lieu paroissial » ; il en était de même en Champagne, — à l'exception du département actuel des Ardennes, — en Flandre, en Artois.

En Normandie, dès le commencement du xviii^e siècle, les trois quarts des paroisses possédaient leur école.

En Savoie, « presque toutes les paroisses et un grand nombre de hameaux possédaient au moins une petite école ».

Mais la situation était beaucoup moins bonne dans l'Ile-de-France, la Bretagne, le Berry où l'assemblée provinciale déplorait l'ignorance générale du peuple, le Bourbonnais et le Nivernais où la proportion des signatures dans les actes de mariage ne dépassait pas 21 pour cent, l'Auvergne, le Limousin « où l'on ne rencontrait pas un maître d'école par vingt villages », la Guyenne, la Gascogne où l'on ne trouvait de maîtres que dans les gros bourgs.

Dans le Dauphiné, le Languedoc et la Provence, l'Assemblée du clergé de 1750 constatait également « qu'il y avait peu de paroisses où il y eût des maîtres ou des maîtresses établis ».

Cependant, la région du Sud-Est, les Cévennes les Hautes-Alpes et une partie des Basses-Alpes, formaient une heureuse exception, ces régions, montagneuses fournissaient même aux pays voisins « des nuées de maîtres d'école, qui, portant la plume au chapeau comme indice de leur profession, allaient se louer dans les paroisses du bas Pays(1).

(1) Buisson, *Dictionnaire de l'Enseignement* : au mot instituteur.

Mais, si le nombre des maîtres d'école était relativement élevé avant 1789, il faut bien dire que leur profession — faisant exception à la règle commune — était absolument libre : en général, le candidat aux fonctions d'instituteur passait un examen sommaire devant une commission nommée par l'Evêque et recevait de ce dernier l'*approbatio* qui lui permettait d'enseigner.

« Muni de cette pièce et de tous les certificats avantageux qu'il pouvait recueillir, — dit M. l'abbé Mathieu(1) — il se présentait dans un village où une place était vacante, le jour où on devait choisir le titulaire. Là, il chantait, montrait son écriture et tous ses autres talents, exhibait ses recommandations et s'il était agréé, signait le traité qui déterminait ses engagements et sa rétribution. »

En Provence, ainsi que le font de nos jours les ouvriers agricoles, c'était dans de véritables *foires d'instituteurs* que les maîtres d'école, venus des régions montagneuses, allaient se louer ; mais ils ne séjournaient guère dans la plaine que durant les mois d'hiver et regagnaient leurs villages d'origine pour les travaux d'été ; aussise plaignait-on dans de nombreuses paroisses de n'avoir que des instituteurs ambulants.

Très souvent par mesure d'économie, les pa-

(1) Mathieu, Etude sur l'Ancien régime en Lorraine.

roisses pauvres chargeaient le plus lettré de leurs habitants, quelquefois le syndic, d'instruire les enfants moyennant une faible rétribution. Parfois, le vicaire et le curé se chargeaient eux-mêmes de ce soin : en Corse, c'étaient des moines qui enseignaient à lire, plus rarement à écrire et à compter sur les grains de leurs chapelets.

Enfin, dans de nombreuses régions de France, des congrégations religieuses, celle des frères des écoles chrétiennes entre autres, s'étaient formées, pour y répandre l'instruction.

Dépendant uniquement des administrateurs de la paroisse où ils enseignaient, les maîtres d'école ne jouissaient que d'une situation précaire et instable : c'était l'assemblée des habitants de la commune qui nommait l'instituteur et qui avait par suite le droit de le changer; en Lorraine, les baux se renouvelaient tous les ans, deux mois avant la Saint-Jean-Baptiste.

« Pour obtenir le renouvellement d'un bail, écrit le curé d'Ugny, ce sont des cabales, des flatteries à ceux qui ont le plus d'autorité, et souvent des beuveries pour apaiser les mécontents. »

« D'ailleurs, déclarent dans leurs doléances les instituteurs de Bourgogne, les maîtres d'école restent toujours à part dans la commune : ils sont regardés comme étrangers, non comme citoyens

et n'ont point entrée aux assemblées des paroisses ; comme gens errants et sans aveu, ils n'ont aucune voix délibérative... »

Et si malgré cela, la rémunération du maître d'école avait été suffisante ! En Lorraine, d'après M. l'abbé Mathieu, le salaire d'un maître se composait : « 1° de ce que rapportait l'église, c'est-à-dire du casuel et, dans beaucoup de villages, d'une portion de dîmes... ; 2° d'un traitement fixe payé par la communauté, soit en argent soit en nature, et 3° des écolages fournis par les parents des élèves, soit vingt ou vingt-cinq sols par tête, soit un « bichet » ou deux de blé ou d'autres grains ».

Dans une partie de la Lorraine allemande, le traitement n'allait qu'à neuf sous de France par an et par élève, mais alors le maître allait manger à tour de rôle chez les parents de chacun d'eux.

En raison de cette situation précaire, il n'était pas rare de voir l'ancien magister cumuler ses fonctions pédagogiques avec celles de sacristain, de sonneur, d'horloger ou de fossoyeur.

Certains maîtres tenaient même boutique : ils se faisaient tailleurs, cordonniers, ou débitants de boissons ; celui de la paroisse d'Angles, dans les Hautes-Alpes, s'était déclaré « chirurgien des barbes » et engagé à raser chaque semaine, le jour des vacances, moyennant une rétribution forfaitaire de deux cents livres.

Un état de choses aussi lamentable était d'ailleurs inévitable : seule la Royauté eût été assez puissante pour régulariser et assurer l'existence des maîtres d'école dans tout le pays, mais les paroisses, pour la plupart dénuées de ressources et livrées à elles-mêmes, ne pouvaient s'imposer de trop grands sacrifices que l'ignorance des maîtres aurait, il faut le dire, fort mal récompensés.

Et cependant, le besoin d'une éducation véritablement nationale du Peuple Français se faisait impérieusement sentir ; aussi, à la fin de l'ancien Régime, la question de l'unification de l'enseignement fut-elle nettement posée. La première et la plus importante de toutes les Institutions que je croirais nécessaire, — disait Turgot à Louis XVI dans son *Mémoire* sur les municipalités — « celle qui me semble le plus propre à immortaliser le Règne de Votre Majesté, celle qui doit influencer le plus sur la totalité du Royaume, serait, Sire, la formation d'un Conseil d'Instruction nationale, sous la direction duquel seraient les Académies, les Universités, les collèges, les petites écoles ».

Louis XVI n'eut pas le temps d'opérer cette réforme ; l'honneur en revient à la Révolution Française.

Période révolutionnaire.

Les idées de Turgot étaient celles que la France entière exposa dans les cahiers des Etats-généraux. Les trois ordres, sans distinction, réclamaient l'organisation d'un système d'éducation destiné à former des citoyens, l'enseignement indistinctement donné aux enfants des deux sexes et de toutes les classes, la création d'un corps enseignant régulier et celle d'une administration centrale présidant à l'exécution du plan d'enseignement dans toute l'étendue du royaume.

Aussi, la Constituante déclara-t-elle « qu'il serait créé une instruction publique, commune à tous les citoyens et gratuite à l'égard des parties de l'enseignement indispensables à tous les hommes » (1). Mais l'assemblée arriva au terme de son mandat sans avoir le temps de discuter le projet que Talleyrand, évêque d'Autun, avait élaboré, et qui calquait l'organisation de l'enseignement sur l'organisation administrative (2).

(1) Loi constitutionnelle des 3 et 4 septembre 1791.

(2) Dans les chefs-lieux de canton, les écoles primaires. Dans les chefs-lieux de district, les écoles de districts (nos collèges et lycées actuels). Dans les chefs-lieux de départements, les écoles de département, écoles de théologie, de médecine, de droit. A Paris, l'Institut National, réunissant et perfectionnant tout.

La Législative, pas plus que la Constituante, ne devait voter un plan général d'enseignement. Elle établit cependant le 14 octobre 1791, un comité de l'Instruction publique composé de vingt-quatre membres, parmi lesquels Lacépède, Carnot, Condorcet, Arbogast et Romme.

Le 20 avril 1791, Condorcet présenta un projet analogue à celui de Talleyrand, mais établissant en plus, l'enseignement primaire supérieur ; l'Instruction à tous les degrés, devait être gratuite et presque identique pour les filles et les garçons.

Les instituteurs devaient se diviser en deux groupes : les instituteurs des écoles secondaires (1) nommés par la municipalité, et les instituteurs des écoles primaires (2) choisis par l'assemblée des pères de familles de la commune, sur une liste d'éligibilité dressée par les professeurs et les instituteurs de l'arrondissement.

Le projet de Condorcet fut seulement imprimé et distribué ; l'Assemblée législative occupée par la déclaration de guerre à l'Autriche ne le discuta pas et les maîtres des petites écoles continuèrent, jusqu'en 1793, à subsister du produit de la rétri-

(1) Condorcet voulait l'établissement d'une école secondaire (primaire supérieure) dans chaque district et dans chaque ville de 4.000 habitants.

(2) Une école primaire pour chaque village de 400 habitants et pour chaque hameau situé à plus de mille toises d'un village de 400 habitants.

bution scolaire, des subventions en nature et du casuel ; les communes continuèrent à signer des baux pour une ou plusieurs années et les instituteurs à prendre l'engagement de sonner les offices, de chanter au lutrin, d'entretenir les églises et d'enseigner le catéchisme.

La Convention se réunit le 21 septembre 1792 et constitua presque immédiatement un comité d'instruction publique, qui, dès le 12 décembre, présenta à l'Assemblée un plan d'ensemble qui s'inspirait de celui de Condorcet.

La Convention discuta tout d'abord le projet relatif à l'enseignement que le girondin Lanthenas lui présenta le 18 décembre. Les personnes chargées de l'enseignement dans les écoles primaires prenaient pour la première fois le titre d'*instituteurs* : elles étaient recrutées dans chaque département par une commission de personnes instruites et « recommandables par leurs mœurs et leur patriotisme » désignées par le Directoire du département. Leurs appointements variaient en raison de la population des lieux où étaient situées les écoles. Chaque instituteur devait recevoir six cents, six cent cinquante, sept cent cinquante, huit cent cinquante, mille, onze cent cinquante, treize cents et quatorze cents livres, suivant qu'ils devaient enseigner dans des lieux dont la population va-

rierait entre moins de quinze cents habitants et plus de cent mille. Les traitements des institutrices étaient un peu plus faibles que les précédents.

Ce projet allait être voté quand Marat en fit suspendre la discussion en dénonçant le peu d'intérêt de la question scolaire à côté de l'importance de certains autres problèmes et notamment la solution du conflit qui s'était élevé entre le général Dumouriez et deux bataillons parisiens « indignement vexés par lui. »

Successivement furent présentés d'autres projets : ceux de Rabaud-Saint-Etienne et d'Arbogast. Enfin, le 30 mai 1793, la Convention vota un décret relatif à la fondation des écoles primaires, sur le projet présenté par Barère, non plus au nom du Comité de l'Instruction publique, mais au nom même du Comité du Salut public.

Mais ce décret qui ne comprenait que cinq articles et n'était qu'un simple plan d'indication pour la réforme à venir, n'eut pas le temps d'être complété, car la journée du 31 mai 1793 emportait la Gironde.

Du 31 mai au 30 octobre 1793 de nombreux projets furent présentés :

I. Le Plan de Lakanal sur l'organisation de l'Enseignement public. Il n'établissait qu'une école « Nationale » par 1.000 habitants et la divisait en

deux sections dirigées l'une par un instituteur, l'autre par une institutrice.

Ceux-ci devaient être examinés et élus par un « bureau d'inspection » composé de trois commissaires nommés par le Conseil d'administration du district et pris hors de son sein. Leur salaire — que le projet n'indiquait pas — devait être le même pour toute l'étendue de la République (1).

Ce projet qui consacrait dans ses articles 41 et suivants le principe de la liberté de l'Enseignement et était muet sur celui de l'obligation scolaire fut dénoncé aux Jacobins comme aristocratique et écarté par la Convention.

II. Le Plan utopique de Lepelletier de Saint-Fargeau dont Robespierre se fit le rapporteur et qui fut écarté le 20 octobre 1793, après avoir été voté d'enthousiasme le 13 août.

III. La Pétition du département de Paris du 15 septembre 1793, que la Convention transforma en projet de décret et qui instituait les trois ordres d'Enseignement tels qu'ils existent encore aujourd'hui.

Pour faire un choix entre toutes ces propositions, à côté du Comité d'instruction, fut instituée une commission d'éducation et d'ins-

(1) Le projet (art. 16), décidait que l'instituteur porterait dans l'exercice de ses fonctions et aux fêtes nationales, une médaille avec cette inscription : « Celui qui instruit, est un second père. »

truction, des délibérations de laquelle sortit un projet qui aboutit, sur le rapport de Romme, au décret du 30 vendémiaire an II (21 octobre 1793), complété par ceux de 5, 7 et 9 brumaire.

Le décret du 30 vendémiaire an II décidait l'établissement d'une « école nationale » au moins dans chaque commune de plus de 400 habitants. A la tête de chacune d'elles était placé un instituteur, déclaré fonctionnaire public portant un insigne distinctif pendant l'exercice de ses fonctions (art. 10) et ne pouvant exercer aucune profession accessoire, surtout dans le service des cultes.

Le recrutement des Instituteurs devait être assuré ainsi qu'il suit. Dans chaque district, une commission de cinq hommes « éclairés et recommandables par leur patriotisme et leurs bonnes mœurs » s'occupait de l'examen des citoyens qui se présentaient pour se dévouer à l'éducation nationale dans les premières écoles. Mais aucun ci-devant noble, aucun ecclésiastique et ministre d'un culte quelconque ne pouvait être membre de la Commission ni être élu instituteur national.

La Commission examinait publiquement les connaissances, les mœurs et le patriotisme des candidats et proclamait la liste de ceux qu'elle jugeait aptes à enseigner et que les pères de fa-

mille, les veuves et les tuteurs pouvaient alors choisir.

Les règles de recrutement des institutrices étaient les mêmes, et pour elles encore, les femmes ci-devant nobles, ci-devant religieuses, chanoinesses, sœurs grises, et même les maîtresses d'école qui auraient été nommées par des ecclésiastiques ou des ci-devant nobles, ne pouvaient être nommées institutrices dans les écoles nationales (art. 22).

Quant au traitement des instituteurs et des institutrices, seul était fixé un minimum, qui était de 1.200 livres pour les instituteurs et des $\frac{4}{5}$ de ce chiffre pour les institutrices.

Enfin, le décret du 9 brumaire institua un système de surveillance des écoles par un *magistrat des mœurs* nommé par l'assemblée des pères de famille qui avait élu l'instituteur.

Ce système du décret du 30 vendémiaire an II, qui compromettait la liberté de l'enseignement, fut aussitôt après sa promulgation profondément remanié par le décret du 29 frimaire an II (19 décembre).

Ce nouveau décret proposé par Bouquier rétablissait la liberté de l'Enseignement en abolissant les incompatibilités édictées par le précédent, il remplaçait le principe de la rétribution fixe des

instituteurs par celui de la rétribution proportionnelle au nombre des élèves. Enfin, l'article 9, voté sur l'intervention de Danton, consacrait le principe de l'obligation scolaire, sanctionné par des peines de police correctionnelle à l'encontre des personnes responsables.

Le décret du 29 frimaire an II, fut complété par celui du 8 Pluviôse an II, qui créa des instituteurs de langue française dans toutes les communes rurales des départements où l'on parlait les idiomes basque, breton, flamand, allemand et italien et qui recevaient, vu l'importance de leur mission, un traitement de 1.500 livres.

Après la chute de Robespierre, et par réaction contre le décret de frimaire, on revint, dans le décret du 27 brumaire an II (17 novembre 1894), aux idées de Lakanal. On renonçait au principe de l'obligation scolaire, mais on instituait un examen public que devaient subir, le jour de la fête de la Jeunesse, tous les enfants qui n'avaient pas suivi l'école. Les instituteurs et institutrices devaient être provisoirement élus et surveillés par un jury d'instruction composé de trois membres choisis par l'administration du district parmi les pères de famille, on revenait enfin au principe du traitement fixe.

Mais le décret du 27 brumaire an II ne devait pas être le dernier : la veille même du jour où la Convention se séparait, le titre 1^{er} de la grande loi du 3 brumaire an IV (23 octobre 1795) modifia une fois de plus la législation scolaire.

Cette loi ne limitait plus le nombre des écoles primaires dans chaque canton ; les candidats aux fonctions d'instituteur public, devaient être examinés par un jury d'instruction, présentés par les administrations municipales, nommés et révoqués par les administrations de département après avis du jury d'instruction. Le logement avec jardin y attaché, ou une indemnité représentative était dû à l'instituteur. Le traitement n'était plus fixe. Enfin, on abandonnait non seulement le principe de l'obligation, mais celui de la gratuité, les élèves devant désormais apporter au maître, sauf le cas d'indigence, une rétribution annuelle fixée par l'administration du département.

De ce fatras de décrets et de lois qui se contredisent sans cesse les uns les autres, et dont l'énumération rend très ingrat l'exposé de la question, une idée cependant se dégage : c'est que l'instruction primaire, question véritablement essentielle et vitale pour un pays, ne cessait d'être une des préoccupations dominantes de la Convention.

Malheureusement, l'œuvre de l'Assemblée allait être de courte durée : les dispositions de la loi du 3 brumaire an IV, ne furent appliquées que pendant les quatre années du Directoire :

Le Consulat, l'Empire et la Restauration.

Sous le Consulat, à la suite d'une enquête ordonnée par Chaptal, ministre de l'Intérieur, le 25 ventôse an IX, et qui révéla l'état déplorable de l'Instruction publique en France, un projet de réforme élaboré par Fourcroy et discuté longuement par le Tribunat, devint sans modifications la loi du 2 floréal an X (1^{er} mai 1802).

Cette loi distinguait 3 branches d'enseignement : les écoles primaires, les écoles secondaires (nos collèges communaux actuels) et les lycées.

Les écoles primaires pouvaient appartenir à plusieurs communes ; les maîtres devaient être choisis par les maires et les conseillers municipaux et leur traitement devait comprendre avec le logement, fourni par la commune, une rétribution fournie par les parents et déterminée par les conseils municipaux.

Le sort de l'instruction primaire était en somme abandonné aux communes : l'Etat se désintéres-

sait de l'instruction du peuple, et l'idéal de la Convention était méconnu.

L'Empire fonda l'Université impériale (décret du 10 mai 1800) et consacra le principe du monopole de l'Enseignement : aucune école ne pouvait être fondée sans l'autorisation du Grand maître de l'Université. Le plan comprenait les facultés, les lycées, les collèges, les institutions particulières dont l'enseignement se rapprochait de celui des collèges, les pensionnats particuliers d'un ordre moins élevé, et les *petites écoles* (écoles primaires).

Les instituteurs primaires, théoriquement rattachés à l'Université, continuaient en fait à dépendre des autorités administratives : maire et préfet.

La Restauration conserva l'organisation impériale. Cependant, une ordonnance du 29 février 1816, déterminait certaines règles spéciales à l'Enseignement primaire : Le candidat aux fonctions d'instituteur devait présenter au recteur un certificat de bonne conduite délivré par le curé et le maire des communes qu'il avait habitées ; le recteur le faisait examiner et lui délivrait un *brevet de capacité* du deuxième ou du troisième degré.

La nomination du maître était faite par le recteur avec l'agrément du préfet, après l'avis du Comité cantonal et sur la présentation du maire et du curé, mais rien n'était dit sur les moyens de pourvoir au traitement des instituteurs et sur ce point, la loi de 1802 qui ne stipulait pour le maître que le logement et la rétribution scolaire, restait toujours applicable. Par contre, une dépendance étroite liait les instituteurs à l'autorité ecclésiastique et leur nomination était soumise au caprice des contrats passés par eux avec les communes.

En 1824, on retire même au recteur le droit de délivrer aux instituteurs l'autorisation d'exercer leurs fonctions, et ce fut un Comité spécial présidé par l'Evêque et comprenant deux ecclésiastiques sur cinq membres, qui fut chargé de ce soin.

Il faut reconnaître cependant qu'en 1824, l'Etat ne se désintéresse pas complètement de l'Enseignement. En effet, bien que comptant sur les congrégations qui se reformaient (1) pour instruire le peuple, la somme consacrée au budget pour l'instruction primaire, s'élevait à cinquante mille francs.

Le 14 février 1830, on augmenta même consi-

(1) L'Empire n'avait autorisé qu'une congrégation : celle des frères des écoles chrétiennes.

dérablement cette somme : trois cent mille francs furent destinés à l'Enseignement primaire et en cas d'insuffisance des ressources communales, le Conseil général du département était tenu d'accorder des subsides.

Enfin et surtout, la fondation d'écoles modèles destinées à former des instituteurs fut prescrite.

Cette réforme heureuse quoique tardive, laissait cependant beaucoup à désirer. Aussi, sous le ministère Guizot, la loi du 28 juin 1833 apporta-t-elle à l'enseignement primaire une organisation statutaire véritable.

La loi du 28 juin 1833 distingue d'abord l'enseignement primaire élémentaire de l'enseignement primaire supérieur, puis elle indique les conditions requises pour être instituteur : l'aspirant doit être âgé de dix-huit ans, produire un certificat de moralité délivré par le maire et être pourvu du brevet de capacité, brevet simple ou brevet supérieur. — L'instruction primaire résidant tout entière dans les écoles normales primaires, et ses progrès se mesurant sur ceux de ces établissements, la création des écoles normales est généralisée sous l'influence de Guizot. L'instituteur public ou communal, reçoit : 1° Un local pour son habitation et la salle de classe ; 2° Un traitement fixe dont le minimum est de

deux cents francs pour les écoles élémentaires et de quatre cents francs pour les écoles supérieures ; 3° une rétribution mensuelle dont le taux est fixé par les conseils municipaux ; 4° un système de retraites lui assure enfin la sécurité pour ses vieux jours, moyennant une retenue d'un vingtième sur son traitement.

Désormais, toute commune est dans l'obligation stricte d'entretenir soit séparément, soit avec une commune voisine, au moins une école primaire élémentaire (1). La loi indique même au moyen de quelle imposition spéciale de trois centimes additionnels au maximum, chaque commune devra pourvoir à l'entretien de l'école et au traitement de l'instituteur. Si cette contribution communale est insuffisante, le Conseil général du département doit voter une imposition supplémentaire ; enfin, si les centimes communaux et départementaux sont trop faibles, l'Etat inscrit des crédits spéciaux au budget de l'enseignement primaire. Malgré cela les élèves doivent une certaine rétribution, mais la gratuité est accordée par les conseils municipaux aux enfants pauvres.

Ces principes établis, la loi de 1833 fixe le mode de nomination des instituteurs publics : c'est le

(1) Les chefs-lieux de département dont la population excède 6.000 habitants doivent entretenir une école primaire supérieure.

conseil municipal qui, après avis du Comité communal de surveillance (1), présente le candidat au Conseil d'arrondissement qui nomme alors l'instituteur sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'instituteur est sérieusement contrôlé et des peines disciplinaires sont instituées : c'est le Comité communal qui adresse ses plaintes au Comité d'arrondissement (2), quand celui-ci ne se saisit pas d'office : le Comité d'arrondissement entend l'instituteur et prononce contre lui, suivant les cas, la réprimande, la suspension pour un mois ou la révocation. Dans ce dernier cas, la loi laisse à l'instituteur un recours devant le Ministre, en conseil royal de l'Université.

Telle est, en ce qui concerne le personnel de l'Enseignement primaire, l'économie de la loi du 28 juin 1833 qui marquait un réel progrès sur les

(1) Le comité est composé du maire, président, du curé, du pasteur et d'un ou plusieurs habitants notables.

(2) Le comité se compose du maire du chef-lieu, d'un juge de paix, d'un curé, d'un ministre de chacun des cultes reconnus, d'un membre de l'enseignement secondaire et d'un instituteur désignés par le ministre, de trois membres du conseil d'arrondissement ou de trois notables désignés par lui ; des membres du conseil général qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, du Procureur, membre de droit et du sous-préfet, président de droit.

décrets antérieurs. Grâce à elle, l'instruction allait pouvoir être efficacement répandue sur tout le territoire français. Mais, pour remplir ce but éminemment élevé, les auteurs de la loi comprirent que s'il fallait exiger du personnel enseignant des garanties réelles, en retour, des règles protectrices devaient être édictées pour assurer la stabilité de la profession de maître d'école. C'est ainsi que la loi du 28 juin 1833 constitue à proprement parler le premier statut de l'Instituteur public.

Mais combien cette loi était-elle nécessaire ! Un mois après sa promulgation, une vaste enquête ordonnée par Guizot donna sur l'enseignement primaire en France, les renseignements lamentables que Jules Simon rapporte dans l'*Ecole*. Il n'existait, sur l'étendue de notre territoire, que 42.092 écoles, en 1832 ; près de 8.000 communes en étaient complètement dépourvues et dans certains cantons, on ne trouvait qu'une école par treize, quinze et quelquefois vingt-cinq communes. Le corps des instituteurs était encombré de membres ignorants ou indignes : dans les Landes, certains ne savaient ni lire ni écrire, et comme sous l'ancien régime, beaucoup cumulaient encore leurs fonctions avec des métiers divers. La classe se faisait dans une salle de mairie, un corps de garde, un cabaret, sous le porche d'une église, ou

dans une cave; un instituteur tenait même un pourceau dans la salle d'école qui constituait d'ailleurs la pièce unique de son logement (1). »

Aussi les bienfaits de la loi de 1833 se firent-ils bientôt sentir : le nombre des communes privées d'écoles passa de 5.667 en 1837 à 4.197 en 1840 et à 2.460 en 1843 ; par contre, le nombre des écoles de toute catégorie passa de 42.092 en 1832, à 52.779 en 1840 et à 63.028 en 1848 avec 3.530.135 élèves. Dans l'espace de quatorze ans, l'instruction primaire avait gagné 20.396 écoles.

Après la loi du 28 juin 1833 intervinrent l'ordonnance du 26 février 1835 établissant dans chaque département un inspecteur spécial de l'enseignement primaire; l'ordonnance du 23 juin 1836 très favorable aux institutrices congréganistes (2) et le règlement du 10 février 1837 autorisant les conférences pédagogiques dont les conséquences avaient été déclarées favorables au progrès et à l'amélioration de l'enseignement primaire. Enfin le budget général de l'instruction publique qui était en 1829 de 7.292.000 francs s'éleva en 1847 à 19.262.430 francs dont 2.959.537 francs pour l'enseignement primaire.

(1) Buisson, *Dictionnaire*, *eod. loc.*

(2) Le recteur pouvait les autoriser à tenir une école primaire élémentaire sur le vu de leur lettre d'obédience.

La République de 1848 et le Second Empire.

Avec la République de 1848, les anciennes idées réformatrices de la grande révolution hantèrent à nouveau le cerveau des membres du gouvernement provisoire. Carnot présenta en effet, le 1^{er} juin 1848, un projet de loi sur l'enseignement dans lequel l'instruction primaire (art. 4) nettement proclamée enseignement d'Etat, devenait obligatoire pour les enfants des deux sexes et était absolument gratuite.

Toutefois, la surveillance de l'école et du maître était laissée en grande partie aux pouvoirs locaux. A cet effet, ceux-ci devaient organiser un Comité communal, un Comité central placé au chef-lieu d'arrondissement, et un Comité de perfectionnement au chef-lieu de chaque département, dans lesquels, pour affranchir l'école de la tutelle de l'Eglise, aucun ecclésiastique n'était désormais membre de droit. Enfin, le corps des inspecteurs était renforcé par la création d'un inspecteur primaire par arrondissement, d'un inspecteur supérieur (d'Académie) par département et de quatre inspecteurs généraux.

Toute commune de plus de trois cents ha-

bitants devait avoir une école, et tout instituteur devait être muni du brevet de capacité.

Des garanties sérieuses étaient établies en faveur du corps enseignant : le ministre lui-même devait nommer l'instituteur, soit sur présentation du Conseil municipal qui choisissait sur une liste de trois noms arrêtée par le Comité central, soit, en cas d'abstention du Conseil municipal, sur présentation du Recteur.

Les peines disciplinaires comprenaient la réprimande simple avec ou sans privation d'une partie du traitement, et la révocation ; elles pouvaient être prononcées, la première par le Comité central, les autres par le Conseil académique, et dans tous les cas, un droit d'appel devant le Ministre statuant en conseil supérieur, était possible.

Enfin, le traitement minimum de l'instituteur était fixé à six cents francs, le maximum à douze cents ; une indemnité variant entre deux cents et dix-huit cents francs était réservée aux maîtres exerçant dans les villes de plus de cinquante mille habitants, et des pensions de retraite étaient assurées au personnel tout entier.

Le projet Carnot tomba avec son auteur, et une loi beaucoup plus dure, celle du 15 mars 1850, connue sous le nom de loi de Falloux, allait remplacer celle du 28 juin 1833.

Mais avant le 15 mars 1850, une loi du 11 janvier 1850, avait déjà placé les instituteurs primaires sous la surveillance des préfets, car « il importait — déclarait un inspecteur général, M. Jourdain, d'arracher l'instruction primaire aux influences corruptrices qui commençaient à la rendre suspecte au pays et qui menaçaient de la pervertir ».

La loi du 15 mars 1850 vint instituer pour l'enseignement primaire un régime beaucoup plus oppresseur encore ; on établit dans chaque département une académie dirigée par un recteur choisi ou non parmi les membres de l'Université et un Conseil académique où les autorités ecclésiastiques figurent en grand nombre ; l'instituteur est directement soumis à l'autorité du recteur qui le réprimande, le suspend et le révoque sans appel possible ; l'interdiction absolue d'enseigner seule est infligée par le Conseil académique avec recours possible devant le Conseil supérieur ; enfin, le maire lui-même peut suspendre provisoirement le maître d'école, à charge d'en rendre compte dans les deux jours au Recteur de l'Académie.

La surveillance de l'école est confiée à une *délégation* cantonale préposée à la direction morale de l'enseignement primaire, composée pour chaque école du maire, du curé, du pasteur ou

du délégué du culte israélite et qui, dans tous les cas a le droit de pénétrer dans l'école.

Ce n'est plus le préfet ni le recteur qui nomment l'instituteur public, c'est le Conseil municipal qui le choisit sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée par le Conseil académique, ou sur la présentation des supérieurs des congrégations, et si le Conseil municipal s'abstient, c'est le Conseil académique qui fait la nomination.

Quant aux écoles normales établies par Guizot, elles peuvent être supprimées par le Conseil général du département ou par le ministre en conseil supérieur, et ainsi, on offre perfidement à ceux qui ont à en supporter la charge, la faculté de supprimer les écoles normales dont dépend le sort de l'instruction primaire.

Le brevet de capacité ? Il n'est plus exigé pour les instituteurs adjoints : la loi dispense de brevet quiconque a trois ans de stage, à un titre quelconque, dans l'enseignement. Quant aux institutrices, les lettres d'obédience peuvent leur tenir lieu de brevet lorsqu'elles appartiennent à des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues par l'Etat ; ou bien, si elles désirent subir l'épreuve du brevet de capacité, l'examen n'a pas lieu publiquement.

Toutefois, la loi de 1850 rendait obligatoire la création d'une école de filles dans toute commune

de plus de huit cents âmes, instituait dans chaque arrondissement un inspecteur primaire, fixait à six cents francs le traitement minimum des instituteurs, transformait la caisse des retraites et encourageait les cours d'adultes. Mais ces heureuses réformes ne purent faire oublier l'esprit nettement rétrograde et antilibéral de la loi de Falloux ; malgré elles, l'œuvre des libéraux de 1833 était sérieusement compromise.

Le 2^e Empire fut loin de consacrer un régime de détente : Dès 1851 on imposa le serment aux professeurs de tous ordres : le décret-loi du 9 mars 1852 remplaça les instituteurs sous l'autorité des recteurs qui de nouveau eurent le droit de les nommer, les conseils municipaux entendus. Le décret du 31 décembre 1853, sous le ministère Fortoul trouva un moyen ingénieux pour abaisser dans une certaine mesure le traitement minimum des instituteurs que la loi de 1850 leur assurait, en décidant que nul ne serait instituteur s'il n'avait exercé durant trois années comme instituteur suppléant, au traitement de 4 ou 500 francs.

Puis la loi des 14-20 juin 1854 enleva aux recteurs, réduits au nombre de 17, leurs pouvoirs sur le corps enseignant primaire pour les donner aux préfets, innovation que Jules Ferry appréciait de la façon suivante : « la vérité est qu'en substi-

tuant les préfets aux recteurs pour la direction des écoles, on a sacrifié l'intérêt scolaire à l'intérêt politique... Importe-t-il oui ou non de mettre un homme compétent à la tête de l'Enseignement primaire ? qui oserait le nier ? le préfet est-il compétent ? qui oserait le prétendre ? Donc, on a sacrifié l'école à la politique ».

Mais, si le second Empire ne fit rien pour l'émancipation de l'instituteur, il faut indiquer cependant certaines mesures dûes pour la plupart à Rouland, ministre de l'instruction publique, qui améliorèrent sa situation matérielle. Le décret du 20 juillet 1858 accorda, en effet, un traitement minimum de 500 francs aux instituteurs suppléants ; celui du 26 décembre 1860 porte à 600 francs le traitement minimum de tous les maîtres ; le décret du 19 avril 1862 fixa à 900 francs le traitement des instituteurs justifiant de 15 années de bons services ; presque aussitôt après, la circulaire du 26 août 1862 recommande aux préfets une grande modération dans les mutations, dans l'intérêt de l'enseignement et des instituteurs eux-mêmes. Enfin, en 1867, sous le ministère de Duruy, fut votée la grande loi du 10 avril : désormais toute commune de plus de 500 habitants est tenue d'entretenir une école publique de filles, et toute com-

mune de moins de 500 habitants, au moins une école mixte pourvu toutefois qu'une femme, nommée par le préfet, soit adjointe à l'instituteur pour enseigner aux filles les travaux d'aiguille.

Les Instituteurs adjoints ont droit à un logement et à un traitement. La gratuité pour les enfants pauvres est admise dans une large mesure ; on prévoit même l'hypothèse où certaines communes désireraient s'imposer extraordinairement de 4 centimes facultatifs pour instituer la gratuité absolue, auquel cas, pour que les émoluments de l'instituteur ne soient pas diminués par l'extension de la gratuité, on évalue la partie essentielle de son traitement comme si tous les élèves versaient la rétribution scolaire.

Enfin, le budget de l'instruction primaire est porté à 11.132.311 francs.

La troisième République.

Les événements de 1870 ramenèrent la République, à laquelle les instituteurs doivent la situation dont ils jouissent aujourd'hui. Dès 1875, un mouvement continu se crée, vers l'amélioration du sort du personnel de l'enseignement primaire ; le budget s'accroît dans d'énormes proportions et

nous assistons à une succession ininterrompue de décrets et de lois qui remanient dans tous leurs détails les règles de l'organisation scolaire.

La première loi républicaine qui s'occupa du traitement des instituteurs et des institutrices publiques, fut celle du 16 juillet 1875 : les maîtres étaient divisés en adjoints et en titulaires : les adjoints formaient une classe unique, avec un traitement de 700 et 800 francs pour les hommes, et 600 et 650 francs pour les femmes, suivant qu'ils exerçaient dans une école de hameau ou dans une classe de l'école du chef-lieu de la commune : Les titulaires, qui étaient chargés de la direction d'une école au chef-lieu de la commune, étaient répartis en quatre classes dont le traitement variait de 900 à 1.200 francs pour les instituteurs, et en trois classes avec des traitements s'échelonnant entre 700 et 900 francs pour les institutrices. L'avancement était de droit après cinq ans passés dans une classe ; la possession du brevet complet élevait de 100 francs les traitements minima auxquels les maîtres avaient droit d'après leur classe, mais une augmentation de 100 ou de 50 francs était allouée aux maîtres non pourvus du brevet complet, suivant qu'ils se trouvaient placés dans le premier ou dans le second huitième de la liste de mérite dressée annuellement par le conseil départemental. Une somme de 100 francs était éga-

lement accordée aux titulaires de la médaille d'argent. Enfin, les traitements des institutrices pouvaient être augmentés du produit de la rétribution scolaire et de l'éventuel (1).

Puis, Jules Ferry fit voter successivement les deux lois du 16 juin 1881 sur les titres de capacité et la gratuité scolaire ; et celle du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire.

Aux termes de la première, tous les instituteurs congréganistes ou laïques, adjoints ou titulaires devaient posséder le brevet de capacité ; les équivalences de la loi de 1880 étaient abolies. Cependant des dispositions transitoires étaient édictées, pleines de ménagements et d'équité, et très respectueuses des droits acquis : les maîtres exerçant sans diplôme étaient admis à subir l'examen du brevet pendant 3 ans consécutifs et conservaient le bénéfice de la dispense militaire, même si après 3 échecs successifs, ils étaient exclus de l'enseignement. On dispensait d'examen les directrices d'écoles et de salles d'asile qui, à la promulgation de la loi comptaient 35 ans d'âge et 5 ans au moins de services comme directrices. Enfin, pareille dispense était accordée aux adjoints et adjointes ayant 35 ans d'âge.

(1) La rétribution scolaire et l'éventuel étaient constitués par les sommes que les enfants versaient pour recevoir l'instruction.

C'était on le voit des idées d'égalité qui inspiraient la première loi de Jules Ferry. Mais quand la loi sur la gratuité absolue de l'enseignement primaire fut votée, la rétribution scolaire et l'éventuel disparurent en laissant au traitement des instituteurs une brèche que combla dans une certaine mesure la loi du 16 juin 1881 : l'art. 6 disposait, d'une part, que les traitements des maîtres en exercice ne pourraient, dans l'avenir être inférieurs au traitement le plus élevé des trois dernières années, et d'autre part qu'une compensation serait accordée par le ministre aux instituteurs à venir, en remplacement de la rétribution scolaire et de l'éventuel. Ces dispositions ne visaient malheureusement que les instituteurs titulaires ; aucune amélioration n'était apportée au triste sort des adjoints (1).

Mais, bientôt les mesures transitoires de l'article 6 ne devaient plus suffire ; la loi du 28 mars 1882 proclamant en effet le principe de l'obligation scolaire, vint augmenter la tâche et la responsabilité des instituteurs publics : des compensations s'imposaient et ce fut la loi organique du 30 octobre 1886 complétée par celle du 19 juillet 1889 qui les leur accorda.

(1) Voir sur ce point l'article de M. Charles Dupuy, *Rev. Pol. et Parl.*, novembre 1903.

L'ancienne répartition entre les titulaires et les adjoints disparaissait, remplacée par une distinction nouvelle entre les titulaires et les stagiaires. Les traitements atteignaient 800 francs pour les stagiaires, et s'échelonnaient entre 1.000 et 2.000 francs pour les instituteurs titulaires et 1.000 et 1.600 francs pour les institutrices titulaires. Enfin de nombreuses règles de garantie étaient établies.

Ici se termine l'aperçu historique de la question de la situation des instituteurs publics, et par là même notre introduction. Dans une vue très générale, nous avons essayé d'indiquer quelle fut dans l'histoire contemporaine l'état du maître d'école et nous avons vu sa condition misérable s'améliorer insensiblement à travers les changements de régime.

Notre tâche consistera maintenant dans l'examen détaillé de la législation actuellement en vigueur et en particulier de la grande loi du 30 octobre 1886 bien souvent modifiée, mais qui est restée cependant de nos jours, le statut véritable des instituteurs publics.

PREMIÈRE PARTIE

La condition des Instituteurs publics.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS REQUISES POUR ENSEIGNER

La loi du 30 octobre 1886, véritable Charte d'organisation de l'Enseignement primaire, nous indique les conditions requises pour enseigner dans les écoles primaires publiques. Elles portent principalement sur la Nationalité, l'âge, la moralité, le sexe, la laïcité et la capacité.

La Nationalité. — « Nul ne peut être directeur ou adjoint chargé de classe dans une école primaire publique ou privée — dit l'article 4 al. 1^{er} — s'il n'est Français... »

Il suit de là que la perte de la qualité de Français par l'un des moyens énumérés dans l'article 17 du Code civil, entraîne la cessation de toute fonction

enseignante. La solution est intéressante dans le cas où une institutrice française épouse un étranger, même résidant en France ; elle semble même très rigoureuse, mais la loi ne souffre, en ce qui concerne l'enseignement public, aucune exception aux conditions de l'article 4.

Au contraire, pour l'enseignement privé, un étranger peut enseigner s'il remplit les conditions indiquées par l'article 181 du Décret du 18 janvier 1887 (1), c'est-à-dire, s'il adresse une demande au ministre de l'Instruction publique en y joignant : 1° un certificat constatant qu'il est admis à jouir des droits civils en France ; 2° son acte de naissance dûment légalisé ; 3° l'indication des lieux où il a résidé et des professions par lui précédemment exercées ; 4° son brevet de capacité français ou à défaut la déclaration d'équivalence de son titre étranger avec le brevet français.

L'âge. — Les conditions d'âge varient avec les différentes catégories d'instituteurs indiquées par la loi.

a) L'âge de dix-huit ans révolus pour les hommes et de dix-sept ans révolus pour les femmes, est requis pour donner l'enseignement à titre d'adjoint.

b) Celui de vingt et un ans, pour diriger une école primaire ordinaire.

(1) Ce Décret a pour objet l'exécution de la loi organique.

c) Celui de vingt et un ans révolus pour les adjoints des écoles primaires supérieures ou des cours complémentaires publics (1).

d) Celui de vingt-cinq ans, enfin, pour diriger une école recevant des internes (Loi 1886, art. 7).

La moralité. — L'article 5 déclare incapables de tenir une école trois catégories de personnes :

a) Celles qui ont subi une condamnation judiciaire pour crime ou pour délit contraire à la probité ou aux mœurs.

b) Celles qui ont été privées par jugement de tout ou partie des droits mentionnés dans l'article 42 du Code pénal et qui sont : le droit de vote, d'élection et d'éligibilité; celui d'être juré ou d'être nommé aux fonctions publiques ou administratives : le droit de porter des armes, de voter dans les délibérations de famille, d'être tuteur ou curateur ; enfin, celui d'être expert ou témoin soit dans les actes, soit devant la justice.

c) Les personnes qui ont été frappées de l'interdiction absolue d'enseigner (2).

Le sexe. — La loi désire, en principe (art. 6) que les écoles de garçons soient dirigées par des institu-

(1) Déc. 18 janv. 1887, mod. 21 janv. 1893, art. 32.

(2) Voir sur ce point le chapitre relatif aux peines disciplinaires.

teurs, les écoles de filles, les écoles maternelles ou enfantines, par des institutrices.

On déroge toutefois à cette règle : 1° en faveur des épouses, des sœurs ou parentes en ligne directe des directeurs d'école auprès de qui, elles peuvent être nommées adjointes ; 2° en faveur des institutrices qui ont obtenu l'autorisation du Conseil départemental (1) (art. 6 *in fine*).

Pour les écoles mixtes (art. 6, al. 3) la direction en est généralement attribuée aux institutrices ; la nomination d'un instituteur ne pourra être que provisoire et sera subordonnée à celle d'une maîtresse adjointe pour l'enseignement de la couture.

La Laïcité. — L'Enseignement dans les écoles publiques de tout ordre — dit l'article 17 — doit être exclusivement confié à un personnel laïque. Tous les congréganistes sont donc exclus de l'enseignement public.

La raison de cette exclusion a été — (voir le discours de Paul Bert, rapporteur de la loi du 30 octobre 1886, dans sa réponse à Mgr. Freppel, évêque d'Angers) — que « les congréganistes, par les vœux qu'ils ont faits, se sont évidemment mis en dehors de la situation commune à tous les citoyens ; le vœu d'obéissance, en particulier, les mettant, en effet, en

(1) Voir plus loin la composition et le rôle du Conseil départemental.

lutte avec la loi civile toutes les fois que celle-ci leur semble être en contradiction avec les ordres de leurs chefs ».

La loi a voulu assurer manifestement l'indépendance de l'instituteur vis-à-vis du clergé et nous verrons que pour cette même raison, l'article 25 lui interdit tout emploi rémunéré ou gratuit dans le service des cultes.

Cependant, l'article 18, qui fixait à cinq ans le laps de temps passé lequel la substitution du personnel laïque au personnel congréganiste devait être opérée pour les écoles de garçons, était muet pour les écoles de filles. Pour ces dernières donc, aucun délai maximum n'était indiqué dans la loi organique, mais le Parlement a affirmé sa volonté d'assurer la laïcité intégrale du personnel de l'enseignement primaire public, dans l'article 70 de la loi de finances du 30 mars 1902 qui s'exprime en ces termes : « Dans les écoles primaires publiques de toute ordre, ayant un personnel féminin, la substitution du personnel laïque au personnel congréganiste devra être complète dans le laps de trois ans, à partir du premier janvier 1903. Toutefois, ce délai pourra être porté à dix ans, à compter de la même date, pour les communes où la laïcisation rendra nécessaire l'acquisition ou la construction d'une maison d'école. »

C'est donc le 1^{er} janvier 1913 que doit se parachever l'œuvre de laïcisation des écoles primaires pour-

suivie par la loi du 30 octobre 1886 dont presque toutes les dispositions concourent — jusque dans les plus petits détails — à la consécration (dern. rapp. de M. Steeg).

La Capacité. — Les conditions de capacité, contenues dans l'article 2 sont assurément les plus importantes de toutes celles que l'on exige de celui qui aspire aux fonctions d'instituteur public : réclamer, en effet, un minimum de connaissances de celui qui facilitera l'éclosion et le développement des jeunes intelligences qui lui seront confiées, quoi de plus légitime ?

Aussi, nul ne pourra être nommé dans une école publique à une fonction quelconque d'enseignement s'il n'est muni du titre de capacité correspondant à cette fonction et tel qu'il est prévu, soit par la loi soit par les règlements universitaires.

Le titre communément exigé pour les instituteurs et les institutrices est le brevet de capacité pour l'enseignement primaire, qui de nos jours, est valable aussi bien pour les écoles primaires élémentaires que pour les écoles maternelles (1).

Le Brevet de capacité pour l'enseignement pri-

(1) L'article 62, L. O. assimile, en effet, les directrices d'écoles maternelles aux institutrices publiques et décide qu'il n'y aura plus pour elles un titre spécial de capacité.

maire comprend deux degrés : le brevet élémentaire et le brevet supérieur qui diffèrent entre eux par l'âge minimum exigé des candidats : seize ans pour le premier, dix-huit ans pour le second et par le degré de valeur des épreuves.

Des dispenses d'âge pour l'un et l'autre examen peuvent cependant être accordées pourvu qu'elles ne dépassent pas la durée d'un an ; l'Inspecteur d'Académie accorde les dispenses de moins de six mois, le Recteur, après avis de l'Inspecteur d'Académie, celles de six mois à un an (1).

Les candidats à l'obtention du brevet de capacité bénéficient de deux sessions réglementaires annuelles qui ont lieu au chef-lieu de chaque département (art. 134 de l'arrêté du 18 janvier 1887). De plus, il peut être ouvert des sessions extraordinaires, soit pour toute la France, soit pour un ou plusieurs départements. Les épreuves commencent le même jour dans tous les départements ; elles portent sur les sujets choisis par les Inspecteurs d'Académie réunis en conférence chez le Recteur.

Pour être admis à subir les épreuves, le candidat doit se faire inscrire au bureau de l'Inspecteur d'Académie, dans les départements, et dans les bureaux

(1) La dispense est de droit pour le candidat déjà pourvu du certificat d'études primaires supérieures quel que soit son âge.

de la direction de l'Enseignement primaire, à Paris, au moins quinze jours avant la date fixée pour l'examen, et fournir en même temps un certain nombre de pièces qui sont :

1° Une demande d'inscription écrite et signée par lui ; 2° un extrait de son acte de naissance ; 3° son diplôme du brevet élémentaire, s'il est candidat au brevet supérieur où à défaut de diplôme, le certificat constatant qu'il a été jugé apte à recevoir le brevet élémentaire (cela se produira notamment lorsque le candidat, remplissant les conditions d'âge, voudra subir — ce qui est son droit — les épreuves du brevet supérieur dans la même session que celles du brevet élémentaire.)

Les commissions d'examen, leur fonctionnement. — L'article 118 du décret du 18 janvier 1887 nous indique que les commissions chargées d'examiner les candidats au brevet de capacité, sont nommées chaque année par le recteur, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie et sont composées d'au moins sept membres et présidées par l'Inspecteur d'Académie, ou en son absence, par un membre de la commission qu'il délègue.

La commission d'examen pour le brevet élémentaire comprend obligatoirement (1) deux inspec-

(1) Déc. 18 janv. 1887, mod. déc. 2 sept. 1910, art. 118 et 119.

teurs de l'enseignement primaire, un membre ou un ancien membre de l'enseignement primaire privé, un professeur d'école normale ou d'école primaire supérieure, et deux instituteurs ou institutrices de l'enseignement primaire public.

La Commission d'examen pour le brevet supérieur doit comprendre au moins un inspecteur de l'enseignement primaire, le directeur et la directrice de l'école normale, quatre professeurs d'école normale ou d'école primaire supérieure, deux de l'ordre des lettres, et deux de l'ordre des sciences, un instituteur public ou une institutrice publique pourvus du brevet supérieur. Les autres membres sont choisis particulièrement parmi les membres ou les anciens membres de l'enseignement primaire public ou privé ou de l'enseignement supérieur ou secondaire, sans que leur nombre puisse dépasser celui des membres que nous venons d'énumérer. — Quant aux examinateurs choisis en dehors de l'enseignement et qui, dans certains départements étaient habituellement appelés à siéger dans les Commissions, une circulaire ministérielle en date du 10 mars 1896 engage les recteurs des académies à en restreindre autant que possible le nombre.

A Paris, où le nombre des candidats est parfois très élevé, on peut choisir parmi les fonctionnaires à la retraite, les inspecteurs et les membres de l'enseignement primaire public qui font partie de droit de la

Commission. Dans les départements, quand le nombre des aspirants est trop considérable et exige la formation de plusieurs jurys, chacun d'eux sera composé d'au moins six membres. Il comprendra au moins trois fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de l'enseignement primaire public, choisis dans une des catégories indiquées pour la formation des commissions régulières. Enfin tout jury pour le brevet élémentaire devra comprendre un membre ou un ancien membre de l'enseignement primaire privé (art. 118, mod. déc. 1887). Le recteur pourra également adjoindre à la Commission des examinateurs spéciaux pour les épreuves de langues vivantes, de dessin, de chant, de couture et de gymnastique, qui auront voix délibérative uniquement pour les épreuves en vue desquelles ils auront été désignés.

Chacune des épreuves doit être corrigée par deux examinateurs au moins et tout examen oral subi devant deux membres de la Commission au moins. Le jury d'examen ne délibère valablement sur l'admission des candidats que si les deux tiers de ses membres sont présents. Ceux-ci prennent leur décision à la majorité et en cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Nous connaissons maintenant la composition du jury d'examen, examinons rapidement en quoi consistent les épreuves elles-mêmes.

A. — Le brevet élémentaire (1). — Cet examen comprend trois séries d'épreuves, conformes aux programmes du cours supérieur des écoles primaires élémentaires (2).

La première série, commune aux aspirants et aux aspirantes comprend : 1° une dictée d'orthographe suivie de questions relatives à l'intelligence du texte ; 2° une composition française ; 3° une question d'arithmétique et de système métrique, ainsi que la solution raisonnée d'un problème.

La deuxième série comprend pour les aspirants : 1° une page d'écriture ; 2° l'exécution d'un croquis coté ; 3° des exercices de gymnastique. Pour les aspirantes : 1° une page d'écriture ; 2° l'exécution d'un dessin au trait ; 3° des exercices de couture.

La troisième série commune à tous les candidats et toute orale porte sur : 1° une lecture expliquée ; 2° une question d'arithmétique et de système métrique ; 3° des questions sur l'histoire, l'instruction civique, la géographie ; 4° des questions et des exercices de solfège ; 5° des questions sur les sciences

(1) Depuis le 1^{er} avril 1887, les aspirants sont soumis à un droit d'examen fixé à 10 francs.

(2) Toutefois, pour la littérature, l'histoire, la géographie et les sciences physiques et naturelles, il est établi un programme limitatif des matières dont les candidats auront à faire une étude spéciale pour l'examen. Pour les autres matières, on se contente de notions plus générales (déc. du 2 sept. 1910). Ces dispositions ne seront applicables qu'à partir de 1912.

physiques et naturelles. — Les épreuves sont notées de 0 à 20 sauf la gymnastique et le solfège qui sont notés de 0 à 10 ; la note 0 pour l'une quelconque des épreuves est éliminatoire et la moitié du maximum des points que comporte une série est indispensable pour que le candidat puisse être admis à la série subséquente (déc. 1887, art. 145 et s.).

B. — Le Brevet supérieur (1). Cet examen comporte deux séries d'épreuves dont le niveau ne doit pas dépasser celui des programmes des écoles normales d'instituteurs ou d'institutrices (2). Ces épreuves doivent être en principe subies dans la même session ; cependant les candidats qui échouent aux épreuves de la deuxième série, conservent le bénéfice de leur admissibilité à la première.

Les épreuves de la première série consistent (3) : 1° en une composition écrite sur un sujet de littérature ou de morale (durée ; trois heures) ; 2° en une composition écrite comprenant, pour les aspirants, un problème d'arithmétique ou de géométrie appliquée aux opérations pratiques et une question théorique ; pour les aspirants, un problème et une ques-

(1) Le droit d'examen est fixé à 20 francs. Les élèves des écoles normales en sont dispensés.

(2) Comme pour le brevet élémentaire, des programmes limitatifs seront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1912.

(3) Art. 151 et 152, arr. organique 18 janv. 1887, modifié par l'arrêté du 25 octobre 1910.

tion d'arithmétique théorique ; pour des aspirants et aspirantes, une question sur les sciences physiques et naturelles ainsi que sur leurs applications les plus usuelles à l'hygiène, à l'industrie et à l'agriculture (durée : quatre heures) (1) ; 3° en une épreuve comprenant des réponses écrites, dans la langue étrangère choisie par le candidat à des questions écrites posées dans la même langue ; l'usage d'un dictionnaire en langue étrangère est seul autorisé (durée : deux heures) (2).

Les épreuves de la deuxième série comprennent : A. des interrogations générales sur la psychologie, la morale et leurs applications à l'éducation ; l'histoire de France à partir de 1492 et ses rapports avec l'histoire générale ; la géographie de la France avec tracé au tableau noir avec des notions sommaires de géographie générale ; l'arithmétique avec exercices

(1) Pour les compositions de littérature ou de morale et de sciences physiques et naturelles, les candidats auront à choisir entre deux sujets qui, pour les sciences, pourront être du même ordre (deux sujets de chimie ou deux sujets de physique, par exemple).

(2) Les langues vivantes autorisées sont l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien ou l'arabe. Devant les commissions siégeant à Constantinople (instituées par arrêté du 24 avril 1883), et à Athènes (instituées par arrêté du 9 février 1887) les langues turque et grecque sont admises. Dans les centres universitaires spécialement désignés : Paris, Alger, Bordeaux, Dijon et Lille, les candidats sont autorisés à présenter la langue russe au même titre que les langues sus-indiquées (note ministérielle du 13 avril 1910).

de calcul mental, et pour les aspirants seulement, l'algèbre et la géométrie; la physique, la chimie, l'histoire naturelle et leurs applications. — *B* une lecture expliquée après un quart d'heure de préparation d'un texte français suivie d'une interrogation de grammaire; une traduction rapide avec lecture à haute voix d'un texte facile en langue étrangère et commentaire du texte; une composition de dessin; et une composition de musique consistant en une dictée musicale et en questions théoriques.

Comme pour le brevet élémentaire, les épreuves des deux séries sont cotées de 0 à 20, et la note 0 dans l'une quelconque des épreuves est éliminatoire. De plus (1), le fait de ne pas avoir obtenu un total de trente points pour l'ensemble des épreuves de la première série, est un cas d'ajournement. Enfin (art. 153) les candidats qui ont obtenu pour l'une des trois épreuves une note inférieure à 5, peuvent être éliminés après délibération spéciale du jury. Toutefois, pour l'ensemble des épreuves de la deuxième série, un total de cent points est suffisant pour être admis.

Telle est l'économie de cet examen dont la difficulté réelle permet d'apprécier la capacité du candidat aux fonctions d'instituteur public. Aussi, pour éviter dans une certaine mesure les échecs immérités, tout candidat est autorisé à déposer au moment de son inscription un *livret de scolarité* conforme au

(1) Art. 150 de l'arrêté du 18 janvier 1887, mod. 1901.

modèle arrêté par l'instruction ministérielle du 6 juin 1902. Ce livret doit être signé par le chef de l'établissement où le candidat a fait ses études et visé par l'inspecteur primaire de la circonscription. Il comprendra l'appréciation par les professeurs de la valeur réelle du candidat, basée sur la moyenne des notes de l'année et sera consulté par la commission d'examen qui en tiendra compte pour prononcer l'admission de son titulaire.

CHAPITRE II

LA DISTINCTION DES INSTITUTEURS

Supposons le candidat muni de son titre de capacité, il pourra assurément aspirer aux fonctions d'instituteur public, mais il ne pourra être nommé qu'instituteur stagiaire.

La loi du 30 octobre 1886, dans son article 22 déclare en effet, que les instituteurs sont divisés en stagiaires et en titulaires et M. Steeg dans son dernier rapport sur l'Instruction publique, nous indique les motifs de cette distinction qu'avec raison il qualifie d'excellente : « Les stagiaires font pour ainsi dire leur apprentissage et leur noviciat ; après un stage de deux ans et un examen d'ordre purement pratique, ils obtiennent le certificat d'aptitude pédagogique et peuvent recevoir un poste d'instituteur... »

Quelle est donc la situation de l'instituteur stagiaire ?

L'article 26, al. 1 de la loi organique nous apprend que les instituteurs stagiaires enseignent en vertu d'une délégation de l'Inspecteur d'Académie, délégation que ce fonctionnaire peut leur retirer sur l'avis motivé de l'Inspecteur primaire. C'est également l'Inspecteur d'Académie qui prononce le changement de résidence des stagiaires (art. 19, déc., 18 janv. 1887).

On le voit, les jeunes instituteurs sont sous la dépendance quasi-absolue du directeur départemental de l'Enseignement, qui, après les avoir « délégués » dans leurs fonctions, les surveillera et mettra leur valeur pédagogique à l'épreuve. C'est là assurément une disposition très heureuse de la loi de 1886, qui évitera à l'autorité compétente de donner une investiture définitive à des personnes dont les aptitudes et la vocation ne sont pas nettement établies, au grand dommage de l'instruction publique (Rapport de Paul Bert, ministre de l'Instruction publique).

Au surplus, la situation précaire du stagiaire ne durera qu'un temps très court ; l'instituteur stagiaire sera en effet *titularisé*, c'est-à-dire définitivement nommé, s'il remplit les trois conditions suivantes (art. 23, loi 1886).

1^{re} CONDITION. *Avoir accompli un stage de deux ans au moins dans une école publique ou privée.* — Le candidat justifiera du stage requis au moyen d'un cer-

tificat d'exercice délivré, soit par l'Inspecteur d'Académie s'il a enseigné dans une école publique, soit par le chef d'établissement, s'il a exercé dans une école privée ; mais dans ce dernier cas, le certificat doit être accompagné d'une attestation conforme de l'Inspecteur d'Académie (art. 17, déc. 1887). Toutefois, des dispenses de stage pourront être accomplies par le ministre de l'Instruction publique, sur l'avis du Conseil départemental. De plus, le temps passé à l'école normale compte pour l'accomplissement du stage, aux élèves-maîtres à partir de dix-huit ans, et aux élèves-maîtresses à partir de dix-sept.

2° CONDITION. *Etre pourvu du certificat d'aptitude pédagogique.* — Ce certificat a pour but — ainsi que son nom même l'indique, de constater l'aptitude de l'aspirant, aux fonctions d'instituteur ou d'institutrice dans les écoles primaires élémentaires ou maternelles. — C'est donc une épreuve à proprement parler professionnelle qui, d'ailleurs, peut être obtenue aussi bien par les instituteurs publics que par les maîtres des écoles libres.

L'obtention de ce titre est elle-même subordonnée à certaines conditions qui sont les suivantes : 1° avoir vingt ans au 31 décembre de l'année de l'examen ; 2° être pourvu — et cela se conçoit — du brevet de capacité ; 3° justifier de deux années d'exercice au moins dans les écoles publiques ou les écoles privées. Les élèves des écoles normales, nous l'avons vu,

peuvent dans certaines conditions imputer sur ces deux années de stage le temps qu'ils ont passé à l'école, mais en dehors de là, aucune dispense ne peut être accordée (1).

L'article 120 du décret de 1887 nous indique que les candidats sont examinés par des commissions composées d'au moins dix membres et présidées par l'Inspecteur d'Académie. Les différents membres sont choisis parmi les Inspecteurs de l'enseignement primaire, les directeurs, directrices et professeurs des écoles normales ou des écoles primaires supérieures, et les instituteurs et institutrices titulaires du département; s'il existe dans le département une inspectrice des écoles maternelles, elle fait partie de droit de la Commission. Enfin, si le nombre des candidats est trop élevé, le Recteur pourra instituer d'autres commissions d'examen en tel nombre qu'il jugera nécessaire.

Les candidats doivent se faire inscrire à l'inspection académique, quinze jours au moins avant l'ouverture de la session et y déposer : une demande écrite, un extrait de leur acte de naissance, leur brevet élémentaire ou supérieur, et un certificat de stage délivré par l'Inspecteur d'Académie.

L'examen du certificat d'aptitude pédagogique comprend une épreuve écrite qui est éliminatoire, une épreuve pratique et une épreuve orale.

(1) Déc. 1887, art. 108, mod. déc. 3 juin 1902).

a) L'épreuve écrite, corrigée par la Commission réunie au chef-lieu du département, porte sur une composition française, sur un sujet élémentaire d'éducation ou d'enseignement.

b) L'épreuve pratique doit être subie avant le 1^{er} décembre de l'année de l'examen et consiste en une classe faite par le candidat dans une école primaire. (Les aspirantes ont le choix entre une école maternelle et une école de filles ; les instituteurs et institutrices libres, entre une école publique et leur école propre.)

c) L'épreuve orale, enfin porte sur l'appréciation de cahiers de devoirs mensuels, sur des interrogations sur la tenue et la direction d'une école primaire élémentaire ou maternelle, ou sur des questions de pédagogie pratique.

Les épreuves sont cotées de 0 à 20. La note 10 est nécessaire pour les deux premières épreuves et la moyenne 30 pour l'ensemble des trois épreuves. La Commission dresse un procès-verbal de chaque examen, sur le vu duquel le Recteur délivre le certificat (1).

Quant aux dispositions réglementaires qui régissent l'examen du certificat d'aptitude pédagogique, elles peuvent se résumer de la façon suivante : L'examen ne comporte qu'une session par an ; l'ar-

(1) Arr. min. 18 janv. 1887, art. 157 à 159 et arr. min. 27 juillet 1883, art. 162 à 164.

rêté ministériel du 9 décembre 1901 modifiant l'art. 154 de l'arrêté organique décide qu'à partir de 1903, l'épreuve écrite aura lieu au mois de février, à la date fixée par l'Inspecteur d'Académie et que l'épreuve pratique devra être subie avant le 1^{er} décembre de l'année de l'examen. Le bénéfice de l'admissibilité du candidat aux épreuves des deux dernières séries se conservant, en cas d'ajournement, à la session suivante. L'épreuve écrite a lieu au chef-lieu d'arrondissement et porte sur un sujet choisi par l'Inspecteur d'Académie. Ses épreuves pratiques et orales sont subies devant la Commission ordinaire d'examen dont nous avons indiqué la composition, ou plus fréquemment devant des sous-commissions de trois membres au moins, et comprenant nécessairement un inspecteur primaire et un instituteur pour les aspirants, une institutrice pour les aspirantes.

3^e CONDITION. *Etre porté sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'instituteur, dressée par le conseil départemental.* — Le décret du 18 janvier 1887, art. 20 et suiv., nous indique comment les stagiaires sont admis à figurer sur cette liste. Le postulant adressera une demande à l'inspection académique, et le Conseil départemental, après avoir examiné les titres de tous les candidats, dressera chaque année et complètera s'il y a lieu, au cours de l'année, une liste des instituteurs et des institutrices admissibles aux fonc-

tions de titulaires, soit pour être chargés d'une école, soit pour être chargés d'une classe, à titre d'adjoints (art. 27, loi organique). Cette liste sera insérée au *Bulletin départemental*, ou à défaut au *Recueil des actes administratifs de la Préfecture*.

Enfin, l'Inspecteur d'Académie adressera par écrit au préfet des propositions motivées, et les stagiaires ainsi désignés seront titularisés au 1^{er} janvier qui suit l'année de l'obtention de leur certificat d'aptitude pédagogique.

Mais, une question se pose : les stagiaires qui remplissent les conditions déterminées par l'article 23 de la loi de 1886, ont-ils un droit à la titularisation ?

La solution ne pouvait faire aucun doute sous l'empire de l'ancien article 6 de la loi organique qui fixait la proportion pour cent que le nombre des titulaires ne pouvaient dépasser : l'instituteur stagiaire n'avait aucun droit à la titularisation. Cela résultait d'ailleurs d'un avis du Conseil d'Etat du 19 juin 1888 qui avait déclaré que l'administration avait la faculté de limiter, dans la mesure indiquée à l'article 6, le nombre des titularisations, et qu'elle était seule juge du moment où il convenait de nommer titulaires les instituteurs stagiaires qui en faisaient la demande.

Le doute est aujourd'hui permis depuis la loi de finances du 30 mars 1902 qui a supprimé la propor-

tion pour cent des instituteurs titulaires et la question peut à bon droit être posée. L'instituteur stagiaire qui remplit les trois conditions de l'article 23 de la loi organique, est assurément apte à remplir dignement ses fonctions dans l'enseignement primaire, l'examen du certificat d'aptitude pédagogique subi devant la Commission compétente ne peut laisser aucun doute à ce sujet. Pourquoi dès lors subordonner la titularisation au bon plaisir de l'administration ?

Cependant si le pourcentage a été aboli par la loi de finances de 1902, les conditions indiquées par les articles 20 et 21 du décret du 18 janvier 1887 subsistent : le candidat doit faire une demande, le Conseil départemental doit choisir parmi les postulants, l'Inspecteur d'Académie, enfin, doit faire des propositions au Préfet ; — qu'est-ce à dire, sinon que la solution du Conseil d'Etat doit être maintenue, malgré sa rigueur ?

CHAPITRE III

LES ÉCOLES NORMALES PRIMAIRES

Les développements qui précèdent nous ont mis en présence d'instituteurs et d'institutrices titulaires, fonctionnaires du gouvernement, auxquels sont destinées la plupart des règles que nous allons rencontrer au cours de notre étude. Il convient cependant, avant d'entrer plus avant dans les détails, de consacrer un paragraphe spécial, quoique succinct aux écoles spéciales dont le but est de recruter et de former les instituteurs et les institutrices publics :

L'organisation administrative des Ecoles normales.

Il existe dans chaque département, conformément à l'article premier de la loi du 9 août 1879, une école normale d'instituteurs et une école normale d'insti-

tutrices pour assurer le recrutement des instituteurs communaux et des institutrices communales (1).

Les écoles normales primaires relèvent directement du Recteur qui a, sous l'autorité du Ministre, la haute direction des études et du personnel. A leur tête est placé un directeur ou une directrice nommé par le Ministre et assisté d'un Conseil d'administration et d'un économe ou d'un maître en faisant fonctions.

a) *Le Directeur.* — Indépendamment de ses attributions pédagogiques, il administre l'établissement, engage et ordonnance les dépenses dans les limites des crédits régulièrement alloués et passe les marchés. Il surveille le service de l'économat et vérifie, à des dates variables, l'état de la caisse et de la comptabilité.

C'est lui qui représente valablement l'école en justice, car les écoles normales *établissements publics* ont la personnalité civile et peuvent recueillir les libéralités entre vifs ou testamentaires consenties en leur faveur. Toutefois, le Directeur ne peut engager aucune action ni y défendre sans l'avis du Conseil d'administration et l'autorisation du Conseil de préfec-

(1) Toutefois le territoire de Belfort ne possède pas d'école normale d'institutrices. Il envoie ses élèves-maîtresses à Vesoul. D'autre part, le Gers et les Hautes-Pyrénées, Vaucluse et les Basses-Alpes, le Lot-et-Garonne et le Tarn-et-Garonne, ont fusionné leurs écoles normales d'instituteurs et d'institutrices — ainsi que l'article 1^{er}, *in fine*, de la loi du 9 août 1879, leur en donnait le droit.

ture. Enfin, le Directeur a seul qualité pour représenter l'école dans les actes de la vie civile ; le Président du Conseil d'administration n'a pas qualité pour cela (Avis du Conseil d'Etat du 29 octobre 1890).

b) *Le Conseil d'administration.* — Il est nommé pour trois ans ; il se compose de l'Inspecteur d'Académie qui le préside, de quatre membres nommés par le recteur et de deux conseillers généraux élus par leurs collègues. Ce Conseil donne son avis sur le fonctionnement financier, veille sur les intérêts matériels de l'établissement et le bien-être des élèves. A cet effet, il visite l'école normale tous les mois et adresse chaque année au ministre un rapport sur la situation matérielle de l'établissement.

c) *L'Econome* (1), ou le maître qui en fait fonction. — Il est nommé par le ministre et est chargé, sous l'autorité du Directeur, de la gestion et de la comptabilité. Il fournit à cet effet un cautionnement préalable ; il règle tous les détails du service intérieur, effectue les dépenses, vérifie les fournitures et tient la comptabilité en deniers et matières (2).

d) *Le personnel enseignant des écoles normales* (3). — Il est composé de professeurs nommés par le ministre

(1) Dans les écoles dont l'effectif n'atteint pas 60 élèves, les fonctions d'économe sont confiées à des professeurs qui bénéficient alors d'une allocation annuelle de 500 francs et ont droit au logement à l'intérieur de l'école.

(2) Voir pour les détails le déc. du 29 mars 1890.

(3) Art. 65 à 69, Déc. 18 janv. 1887.

et dont le nombre varie avec celui des élèves (art. 36 loi, fin 30 mai 1899), à défaut d'instituteurs délégués par lui, à titre provisoire.

Le ministre peut, en outre, nommer ou déléguer — (suivant qu'ils sont ou non pourvus du titre de capacité correspondant à la fonction qu'ils exercent) — des maîtres spéciaux pour l'enseignement des langues vivantes, du dessin, du chant, de la musique, de la gymnastique et des travaux manuels. Enfin des maîtres ouvriers peuvent être employés, à titre d'auxiliaires du professeur de travail manuel.

Le personnel est complété par les directeurs ou directrices des écoles primaires et maternelles, annexées aux écoles normales dont le but est d'exercer les élèves à l'enseignement. — Ces écoles portent le nom d'*écoles annexes* proprement dites quand elles sont installées dans les bâtiments de l'école normale, et celui d'*écoles d'application* si elles sont établies dans une école primaire publique désignée à cet effet par le Ministre, sur la proposition du Recteur. (1)

(1) L'école annexe comprend normalement une classe, sauf décision contraire du ministre. Dans les écoles normales d'institutrices qui fournissent des institutrices aptes à la direction des écoles maternelles, l'école annexe comprend une section enfantine et une section maternelle qui peuvent, avec l'approbation du ministre, être remplacées par une école maternelle distincte avec une directrice spéciale (Déc. du 3 octobre 1894, art. 2).

La surveillance des Ecoles normales primaires.

Les écoles normales ne comportent pas comme nos lycées et nos collèges un corps spécial de surveillants.

Dans les écoles normales d'instituteurs notamment, les professeurs eux-mêmes sont chargés du maintien de l'ordre. Les membres du personnel reçoivent alors une allocation annuelle, non soumise à retenue de 500 francs si un seul maître est chargé de la surveillance, et de 300 francs, si ce service est assuré par deux maîtres.

Toutefois dans les écoles normales d'institutrices, la surveillance de nuit (1) est faite alternativement soit par deux professeurs, deux déléguées, deux institutrices ou à défaut par une ou deux auxiliaires (2), moyennant une allocation annuelle, non soumise à retenue calculée à raison de 500 francs ou de 300 francs selon que le service est assuré par deux personnes ou une seule.

La surveillance de jour incombe au personnel de

(1) Déc. 19 juillet 1890, art. 4, mod. du 23 décembre 1909.

(2) Les surveillantes auxiliaires sont choisies parmi les candidates à l'enseignement public qui préparent le professorat ou l'économet et, de préférence, parmi les anciennes élèves-maîtresses d'école normale. Elles ont droit au logement, à la nourriture et à l'indemnité de surveillance (circ. min. du 10 février 1910).

l'école ; mais ici encore la surveillance des écoles normales diffère sensiblement de celles des lycées et collèges ; les élèves-maîtres eux-mêmes contribuent chacun à tour de rôle au maintien de la discipline ; ils deviennent, surtout vers la troisième année d'études, les collaborateurs véritables de leurs maîtres et sont considérés « comme de futurs éducateurs, comme des jeunes gens ayant plus que d'autres le respect d'eux-mêmes et de leur liberté » (Circ. min. 10 février 1910). Dans le cas de manquement aux règles disciplinaires, les seules punitions que les élèves-maîtres peuvent encourir sont : la privation de sortie, l'avertissement donné par le directeur, la réprimande devant les élèves réunis, infligée suivant la gravité de la faute, par le directeur ou l'Inspecteur d'Académie ; l'exclusion temporaire pour un temps qui ne peut excéder quinze jours, sur le rapport de l'Inspecteur d'Académie, après avis du Conseil d'administration ; l'exclusion définitive prononcée par le Ministre sur la proposition du Recteur. Enfin, en cas de faute grave, le directeur peut remettre l'élève à sa famille à charge d'en référer immédiatement à l'inspecteur d'Académie qui avise le Conseil d'administration (art. 85 déc. 1887).

Telle est aussi rapidement indiquée que possible, l'organisation des écoles normales primaires d'instituteurs et d'institutrices. Il nous reste maintenant

à examiner dans quelles conditions les jeunes gens y sont admis comme élèves, ce qu'ils y font, les droits qu'ils possèdent à leur sortie.

I. *Conditions d'admission à l'école normale* (1). — Le mode de recrutement est le concours ; tous les ans, le ministère fixe, sur la proposition du Recteur et après avis du Conseil départemental, le nombre d'élèves à admettre en première année dans chacune des écoles normales.

Les aspirants doivent remplir les conditions suivantes pour être admis à concourir :

1° Avoir seize ans au moins et dix-huit ans au plus au premier octobre de l'année du concours. (Des dispenses peuvent être accordées par le Recteur pourvu qu'elles ne dépassent pas une durée de six mois.)

2° Être pourvu du brevet élémentaire... Toutefois les jeunes gens non encore pourvus de ce titre pourront être autorisés par le Recteur à concourir, mais ne seront définitivement admis comme élèves à l'école normale que s'ils subissent avec succès les épreuves du brevet de capacité à la session qui suit immédiatement le concours.

3° S'être engagé à servir pendant dix ans dans l'enseignement public. — L'instituteur qui, à sa sortie

(1) Art. 69 et suivants du décret.

de l'école, refuserait de remplir cet engagement, serait tenu *personnellement* de rembourser à l'Etat le prix de la pension dont il a joui comme boursier à l'école normale (frais de nourriture, de blanchissage, de fournitures classiques). Toutefois, le ministre peut accorder des sursis ou des dispenses de remboursement pour cause d'indigence, sur la proposition du Recteur et après l'avis de l'Inspecteur d'Académie.

4° N'être atteint d'aucune infirmité rendant inapte au service de l'enseignement (à cet effet une visite médicale a lieu avant l'examen).

5° Avoir été préalablement admis à concourir par le Recteur, qui, après une enquête faite par l'Inspecteur d'Académie, un mois au moins avant l'examen, (art. 72) sur les antécédents et la conduite des candidats, arrête la liste des jeunes gens admis à concourir.

Le concours comprend deux séries d'épreuves ; la première a pour but d'arrêter l'admissibilité, la deuxième l'admission définitive ; toutes deux portent sur les matières comprises dans le programme du cours supérieur des écoles primaires élémentaires et sont cotées de 0 à 20 (1).

(1) Toutefois, à partir de 1912 pour certaines matières d'enseignement comme l'histoire, la géographie, les mathématiques, les sciences physiques et naturelles, des *programmes limitatifs* seront établis tous les quatre ans par le Recteur sur la proposi-

Les épreuves de la première série comprennent (1) : 1° une dictée d'une vingtaine de lignes, suivie de questions relatives à l'intelligence du texte (une note est attribuée à l'écriture du texte dicté) ; 2° une composition française dont le sujet permettra au candidat d'utiliser ses observations et ses souvenirs personnels ; 3° la résolution de deux problèmes d'arithmétique et l'explication raisonnée d'une règle ou d'un théorème d'arithmétique.

Les épreuves de la deuxième série portent sur : 1° une interrogation sur la langue française, comprenant la lecture et l'explication d'un texte, la récitation d'un morceau choisi par le candidat, une conversation sur les lectures personnelles du candidat ; 2° une interrogation sur le programme de mathématiques, d'histoire, de géographie, de sciences physiques et naturelles ; 3° le résumé d'une leçon de littérature faite par un professeur de l'école. — 4° l'exécution, après une préparation de dix minutes, d'un chant scolaire très simple, écrit soit en notation ordinaire, soit en chiffres d'après la méthode galiniste, au choix du candidat, et celle d'un chant appris

tion du conseil des professeurs après avis de l'inspecteur d'académie. Les candidats auront, par suite, à faire une étude plus approfondie de ces matières en vue des épreuves écrites et orales du concours d'admission.

(1) Art. 89, arrêté du 18 janv. 1887, mod. par arrêtés des 8 août 1903, 27 juillet 1909 et 23 octobre 1910.

par cœur et choisi sur une liste de cinq morceaux présentée par le candidat ; 5° une épreuve de travail manuel pour les aspirantes ; 6° un exercice de dessin à vue ou un arrangement décoratif.

Facultativement, enfin, les aspirants et aspirantes pourront être admis à subir une épreuve sur leur connaissance de la langue vivante enseignée à l'école. Il leur en sera tenu compte dans la mesure de 0 à 5 (1).

Les candidats sont examinés par une commission nommée par le Recteur. L'Inspecteur d'Académie en est le président ; le directeur et la directrice des écoles normales vice-présidents ; les professeurs, les maîtres et les maîtresses des écoles normales et un inspecteur primaire en font nécessairement partie.

La liste d'admission est dressée par ordre de mérite et transmise au Recteur qui prononce l'admission des élèves-maîtres et complète la liste d'admission en cas de vacances ou de démissions par les candidats qui figurent par ordre de mérite sur une liste supplémentaire annexée à la liste primitive (2).

(1) Art. 80 et 92. A. O. mod arr., 25 oct. 1910.

(2) Voir le Déc. 18 janvier 1887. Arr. min. de la même date art. 86, 88 et 88 et arr. min. du 29 décembre 1888.

Le Régime intérieur des écoles normales.

Les élèves-maîtres des Ecoles normales sont internes et boursiers. Exceptionnellement, sur la proposition du Recteur et avec l'approbation du Ministre, des élèves peuvent être admis à titre de demi-pensionnaires, ou d'externes, aux mêmes conditions d'examen que les autres ; ils seront pris, en effet, par ordre de mérite sur la liste supplémentaire, c'est-à-dire qu'ils auront été reconnus aptes à recevoir l'instruction donnée à l'école normale, et auraient été admis définitivement si le nombre des places eût été plus grand (Circ. min. du 18 juin 1906).

La durée des études est de trois ans ; mais les règles des articles 75 et 76 du décret de 1887 qui portaient l'obligation pour les élèves-maîtres de subir un « examen de passage » pour être admis en deuxième et troisième année, et celle de se présenter aux épreuves du brevet supérieur à la fin du cours des études, ont été fortement modifiées par un décret en date du 4 août 1905. Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, l'enseignement dans les écoles normales comprend actuellement : 1° l'instruction générale qui occupe plus spécialement les deux premières années d'études ; 2° l'instruction pratique et professionnelle

à laquelle est presque exclusivement consacrée la troisième année.

En conséquence, les élèves sont aujourd'hui tenus de se présenter aux épreuves du brevet supérieur, à la fin de leur deuxième année d'école normale, et ne peuvent être admis en troisième année que s'ils justifient de la possession du brevet supérieur. Cependant, par mesure de bienveillance, le décret du 29 août 1909 modifiant l'article 2 du décret du 4 août 1905, permet aux élèves qui ne justifient pas de la possession du brevet supérieur, d'être admis en troisième année, sur la proposition du Conseil des professeurs, s'ils ont obtenu au moins la moyenne $\frac{10}{20}$ dans l'ensemble de leurs notes de première et de deuxième années.

Les études de troisième année, se terminent elles-mêmes par examen dit de « fin d'études normales » qui dispensera les candidats au certificat d'aptitude pédagogique des épreuves théoriques que comporte cet examen (art. 7, Arr. min. 1905).

Le certificat de fin d'études normales comprend (1).

a) Un travail écrit sur une question de pédagogie choisie par le candidat lui-même deux mois avant l'examen sur une liste de sujets agréés par le Recteur en comité des Inspecteurs d'Académie du ressort.

(1) Art. 4 et 5, arr. min. 4 août 1905, mod. arr. 25 octobre 1910.

b) Une leçon faite aux élèves de l'école primaire annexée à l'école normale, ou de l'école d'application, sur une des matières du programme des écoles primaires élémentaires, tirée au sort par l'aspirant.

c) Des interrogations sur l'organisation d'une classe, le programme des écoles, les méthodes et les procédés d'enseignement et particulièrement sur le travail présenté par l'aspirant.

Le candidat devra enfin avoir obtenu la moyenne dans ses notes de culture générale pendant la troisième année.

Les élèves qui ont subi avec succès les épreuves de fin d'études normales reçoivent un certificat délivré par le Recteur de l'Académie : Une mention spéciale, concernant l'éducation ménagère ou l'instruction agricole sera inscrite au certificat des élèves qui auront obtenu pendant toute l'année de bonnes notes sur les travaux domestiques et agricoles, et les institutrices chargées de la direction des écoles ménagères seront choisies de préférence parmi les titulaires de cette mention (art. 5).

Les épreuves du certificat de fin d'études normales sont subies devant une commission composée, de l'Inspecteur d'Académie, président, du directeur de l'école normale, des directeurs ou directrices de l'école annexe ou d'application, et d'un inspecteur de l'enseignement primaire.

Un procès-verbal de l'examen est dressé et envoyé

au Recteur qui le transmet au Ministre et délivre un certificat spécial aux élèves qui ont subi avec succès toutes les épreuves.

Cet examen nouvellement introduit dans les programmes des écoles normales constitue une innovation heureuse au point de vue professionnel. Portant entièrement sur des questions pratiques, il est le couronnement d'une année d'études où les élèves-maîtres ont fait à proprement parler l'apprentissage de la profession d'instituteur. En effet, pendant leur troisième année d'école, les jeunes gens sont à tour de rôle exercés à la pratique de l'enseignement par les maîtres des écoles annexes, des écoles d'application ou même de certaines écoles primaires publiques désignées par l'Inspecteur d'Académie, pour recevoir les élèves maîtres et les élèves maîtresses pendant leur stage professionnel (1). Le nombre des élèves détachés dans ces écoles, est calculé de manière que chacun fasse au moins deux mois d'enseignement pratique dans l'année. De plus, les élèves de troisième année font à tour de rôle, chaque semaine, une conférence portant soit sur une leçon faite à des enfants, soit sur la discussion d'une question de méthode ou de discipline, soit dans l'examen et la critique d'ouvrages scolaires ou de devoirs écrits. — Enfin, dans les écoles normales d'institutrices, les

(1) Déc. 4 août 1905, art. 12.

élèves-maîtresses sont exercées régulièrement aux travaux de cuisine, de savonnage et de repassage, aux soins d'hygiène et de jardinage.

Telle est la partie pratique du programme des écoles normales primaires. Au point de vue théorique l'enseignement porte sur les matières suivantes (1) :

A. *Au cours des deux premières années* : la psychologie, la morale, l'histoire de la littérature française et la composition française, l'histoire et la géographie, les langues vivantes, les mathématiques, la physique, la chimie, les sciences naturelles, l'écriture, le chant, le dessin, la gymnastique et certains travaux manuels.

B. *Au cours de la troisième année.* — La morale, les doctrines pédagogiques, le droit usuel, l'économie politique, la littérature, la composition française, l'histoire et la géographie, les langues vivantes, les mathématiques appliquées, l'arithmétique, la physique et la chimie appliquées avec manipulations scientifiques, l'hygiène, l'agriculture théorique, l'écriture, le dessin, le modelage, le chant, la gymnastique, les travaux manuels et agricoles.

La répartition des matières est faite de telle sorte que les heures de classe n'excèdent pas cinq heures

(1) Pour de plus amples renseignements consulter le tableau annexé à l'arr. min. du 4 août 1905.

par jour ; l'emploi du temps doit réserver également cinq heures pour le travail personnel des élèves, les lectures et la préparation des classes. Enfin cinq heures sont encore destinées aux soins de propreté, aux repas, récréations, jeux, ménage de l'école et exercices corporels.

Il est donné aux élèves huit heures de sommeil, en toute saison dans les écoles normales d'instituteurs, huit heures et demie en hiver, dans les écoles d'institutrices.

Aucun cours n'a lieu le dimanche, non plus que dans l'après-midi du jeudi ; les élèves-maîtres ont ces jours-là, toute facilité pour suivre les pratiques de leur culte et les élèves-maîtresses sont conduites aux offices sur la demande de leurs parents (Déc. 1887 art. 83).

Les jours de sortie générale sont les dimanches et jours de fête, mais des sorties individuelles peuvent être autorisées par le Directeur. — Dans les Ecoles normales d'institutrices, les élèves-maîtresses ne sortent que sur la demande de leurs parents, la liste des personnes avec lesquelles ils autorisent leurs filles à correspondre et les lettres reçues par elles doivent porter sur l'enveloppe la signature de la personne de qui elles émanent. A défaut de cette signature, les lettres sont renvoyées aux parents de l'élève (1).

(1) Ces dispositions ne sont pas applicables aux écoles nor-

Droits et obligations des élèves-maîtres à leur sortie de l'Ecole (1).

Leurs études terminées, les élèves-maîtres ont droit, selon leur âge et les titres dont ils sont pourvus, aux premiers emplois d'instituteur public qui se trouvent vacants dans le département dont ils dépendent.

Leur situation diffère donc de celle des jeunes gens qui ont acquis leurs grades dans d'autres écoles. Ceux-ci, en effet, n'ont aucun droit à une nomination aux fonctions d'instituteur et il dépend uniquement de l'Inspecteur d'Académie, de leur confier un poste de stagiaire.

Les anciens élèves des écoles normales possèdent, au contraire, un droit véritable : l'autorité compétente ne peut pas ne pas les nommer. Il faut aller plus loin et dire que les anciens normaliens ne peuvent pas, sauf en remboursant au trésor les frais d'éducation afférents aux trois années d'école, refuser le poste que l'Administration leur attribuera ; ils ont en effet contracté, à leur entrée à l'école, l'engagement de servir pendant dix ans dans l'ensei-

males d'instituteurs à moins d'entente contraire expressément manifestée par les familles (art. 102, arr. 1888).

(1) Déc. 18 janvier 1887, art. 80 et suivant.

gnement public ; c'est la contrepartie des nombreux avantages que la loi leur accorde.

Nous ajouterons cependant que les anciens élèves de l'Ecole normale ne sont pas tenus d'accomplir leur engagement décennal dans le département où ils ont fait leurs études ; ils peuvent le faire valablement dans tout département, toute possession française ou tout pays soumis au protectorat de France, à la condition d'avoir été autorisés à quitter leur département d'origine par un *exeat* délivré par l'Inspecteur d'Académie.

Nous connaissons maintenant les conditions exigées pour l'exercice de la profession d'instituteur public. Nous allons consacrer le chapitre qui va suivre à la nomination des instituteurs et à l'étude des différents problèmes que cette question soulève.

CHAPITRE IV

LA NOMINATION DES INSTITUTEURS (1)

D'après l'article 27 de la loi du 30 octobre 1886, les instituteurs titulaires sont nommés à leurs fonctions par le Préfet, sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique et sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie.

Une telle solution ne laisse pas de surprendre ! on comprendrait la nomination des instituteurs par un de leurs chefs hiérarchiques : le Recteur ou l'Inspecteur d'Académie ; l'intervention du Préfet, personnage politique et étranger à l'enseignement, paraît de prime abord inattendue.

De fait, les travaux préparatoires témoignent que cette disposition de l'article 27 n'a pas été votée sans

(1) Il ne s'agit ici que des instituteurs titulaires ; les règles de nomination des instituteurs stagiaires nous sont connues, nous n'y reviendrons pas.

difficulté et que les divers systèmes qui se trouvaient en présence ont donné lieu à d'assez longs débats.

A. Une première solution soutenue au Sénat par MM. Bardoux, de Pressensé, Wallon et Dide et à la Chambre des députés par MM. Charles Dupuy, Mage, de Lanessan, Bouchet et Lénient, donnait au recteur, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, le droit de nommer les instituteurs titulaires.

D'après M. Bardoux, il s'agissait de savoir si la politique entrerait ou non dans l'école : « Tous les esprits éclairés et compétents regrettent, disait-il, qu'une atteinte ait été portée aux règles fondamentales de l'Instruction publique, en introduisant l'autorité administrative dans la grande famille universitaire ; la loi de 1854, à laquelle est empruntée la disposition de la Commission, a été inspirée par un courant politique ; on ne craignait pas de dire alors qu'il fallait avoir la main sur les instituteurs pour les empêcher d'être contre soi ».

Cette opinion était d'ailleurs celle du ministre Dufaure qui proposa en 1878, une loi dans laquelle le droit de nomination était rendu au recteur. On avait cité en effet, un département dans lequel, pendant la période électorale, trois cents instituteurs avaient été déplacés ! Or, le projet Dufaure n'avait pas pu être discuté ; aussi, en 1882, le cabinet Jules Ferry, dont faisait partie M. Goblet, ministre de

l'Instruction publique, reprit-il ce projet et demanda à la Chambre de revenir sur une disposition qui appartenait à une époque de combat.

M. Bardoux reprit alors devant le Sénat les arguments qu'il avait présentés déjà en 1878 et sur lesquels la Chambre des députés n'avait pas, selon lui, suffisamment insisté : « C'est à coup sûr, déclara-t-il, oublier le caractère de l'instituteur que de le faire nommer par le Préfet ; c'est oublier que le maître d'école est revêtu d'une fonction sociale tout à fait spéciale, et que l'école, pour employer l'expression du plus grand des pédagogues, de Pestalozzi, est un véritable sanctuaire. Il ne faut pas transformer en arène politique ce sanctuaire ; il faut que l'école, déjà neutre au point de vue religieux, soit aussi neutre au point de vue politique. Ceci s'impose d'autant plus que l'école est obligatoire. L'Instituteur ne peut dépendre du Préfet, qui est incompétent et dès lors incapable de l'apprécier et de le protéger. Il faut le soustraire au rôle politique auquel il sera nécessairement assujéti... Je vous demande en grâce — déclara en terminant M. Bardoux — de ne pas transformer l'instituteur en agent électoral, de vous souvenir que l'école est un sanctuaire. Je vous demande surtout de ne pas faire une chose plus grave encore, de ne pas le transformer en politicien de village, car ce jour-là, croyez-le bien, ce ne serait pas l'instituteur qui serait atteint, ce serait toute l'instruction

primaire qui recevrait la plus mortelle blessure, et la France, dans son esprit et son caractère, tout entière en souffrirait !... »

Déjà, devant la Chambre des députés, M. Hippolyte Maze avait soutenu une thèse semblable : selon lui, le système de la Commission laissait le Préfet tout puissant, mettait la politique dans l'école et par cela même était déplorable. Au contraire, le Recteur serait plus à l'abri des influences étrangères que le Préfet ; mieux que ce dernier, il pourrait connaître « les mœurs, les traditions, le caractère des hommes de l'enseignement ».

B. Un deuxième système, celui de la Commission, fut opposé aux précédents orateurs par MM. Paul Bert, au Palais-Bourbon, et Ferrouillat, au Sénat.

Selon eux, la nomination des instituteurs devait être conférée au Préfet sur la proposition du *Directeur départemental de l'enseignement* (1), c'est le système actuellement en vigueur.

D'après Paul Bert, le Préfet devait contresigner la nomination des maîtres, mais pour tous les instituteurs nouveaux, cette formalité ne devait être qu'un simple enregistrement d'une présentation faite par le Conseil départemental et par l'Inspecteur d'Académie.

(1) Pour des raisons d'ordre financier, ce fonctionnaire n'a pas été créé, l'Inspecteur d'Académie le remplace.

Ce côté de la nomination ne pouvait donc avoir aucune importance.

« Quant à la nomination de poste à poste, disait P. Bert, au changement de résidence, la question est plus grave, car si le changement est fait en dehors de la préoccupation et de l'intérêt du service, il peut dégénérer en la pire des tyrannies, en une tyrannie hypocrite, mais dans ce cas, des garanties sont instituées par la loi, des recours sont possibles devant le Ministre lui-même. »

Donner, en effet, le droit de nomination au recteur, serait surcharger la tâche de ce chef de service qui ne pourrait s'occuper efficacement des sept ou huit mille instituteurs de sa circonscription, et qui serait obligé de s'en rapporter aux propositions de l'Inspecteur d'Académie. C'est donc aux mains d'un fonctionnaire qui aurait le pouvoir et pas la responsabilité que serait désormais le sort des instituteurs.

De plus, l'Inspecteur d'Académie, qui a très souvent le souci d'un avancement à espérer, d'une carrière à faire, est moins indépendant, au point de vue politique, que le Préfet, qui n'occupe qu'un poste temporaire et qui, dans tous les cas, « sera mieux à même de protéger l'instituteur contre les haines et les persécutions des représentants de l'Eglise catholique ». Selon Paul Bert, toute la question était là : « Nous avons voulu, déclarait-il, donner à l'instituteur un protecteur efficace et puissant ; nous l'avons

voulu parce que sa situation est devenue plus difficile, peut-être plus dangereuse qu'elle n'a été. »

C'est également sur cette protection si nécessaire à l'instituteur que M. Ferrouillat insistait au Sénat : « Nous ne faisons nulle difficulté, déclarait-il, pour reconnaître qu'il serait plus naturel que les instituteurs fussent nommés par leur chef hiérarchique, le recteur... on aime à concevoir en effet l'instituteur, comme le magistrat, remplissant sa noble fonction dans une région sereine, où ne pénétreraient pas les agitations de la politique, et cette idée conduit naturellement à confier sa nomination au Recteur plutôt qu'au Préfet... Mais cette conception n'est-elle pas en désaccord avec les faits que nous avons sous les yeux ?

Ce contact de la politique dont nous voudrions préserver l'instituteur, ne le subit-il pas sous toutes ses formes ? Son modeste domaine n'est-il pas le champ de bataille où se heurtent les influences rivales du maire, du curé, du conseiller d'arrondissement, du conseiller général, quelquefois même du député ou du sénateur !

À ce fonctionnaire enveloppé de tant de difficultés, il faut un protecteur à la fois avisé et puissant, placé assez près pour bien voir, assez haut pour dominer. »

C. Une troisième opinion tendait à donner la no-

mination des instituteurs aux délégués des pères de famille. — C'est M. Keller qui l'a défendue à la Chambre des députés « au nom des droits des pères de famille auxquels la loi voulait interdire toute participation dans l'éducation de leurs enfants, cette intervention étant d'autant plus nécessaire que l'école était obligatoire, et qu'on devait y enseigner un spiritualisme mal défini et de nature à blesser les sentiments religieux de la grande majorité des Français ».

M. Goblet, ministre de l'Instruction publique, répondit que la proposition Keller ne tenait pas compte des pères de famille protestants ou libres-penseurs, dont la liberté de conscience serait ainsi astreinte à se soumettre à une majorité, et la proposition de M. Keller, mise aux voix, fut repoussée par la Chambre (1).

D. Un système intermédiaire fut enfin présenté au Sénat par M. Chesnelong : Le Recteur devait nommer les instituteurs sur la proposition d'une délégation de cinq pères de famille élus à cet effet, par les pères et les veuves mères de famille, les tuteurs et les curateurs de la commune ou de la section de commune où l'école était établie.

(1) Séance du 25 octobre 1886. *J. O.*, du 26 novembre, p. 1632. Débats parl.

Suivant l'honorable sénateur, le premier devoir, et le premier droit du père de famille, était de donner l'éducation à ses enfants : d'après les principes de la loi du 28 mars 1882, l'instituteur ne devait intervenir que pour suppléer le père de famille. — Ce droit, il fallait permettre au père de famille pauvre, qui ne pouvait pas choisir l'école où il plaçait ses enfants, de l'exercer et de ne pas en faire le monopole des familles aisées.

Toutefois, les pères de famille pouvaient ne pas avoir la compétence nécessaire pour bien choisir l'instituteur de leurs enfants ; aussi, l'Etat intervient-il alors pour nommer, d'accord avec une délégation des pères de famille, l'instituteur que ceux-ci auraient choisi sur la liste dressée par le Conseil départemental. C'est ainsi que devaient être respectés les droits des pères de famille ainsi que ceux de l'Etat.

M. Goblet critique la proposition Chesnelong à cause de sa complication et aussi parce qu'il allait à l'encontre même du principe de la loi qui était de donner à l'enseignement primaire, non un caractère familial ou communal, mais d'en faire un service d'Etat.

Malgré une réplique de M. Chesnelong qui s'éleva contre la doctrine de centralisation de l'enseignement primaire aux mains du gouvernement, l'exposant ainsi à subir les variations de la politique

gouvernementale, sa proposition fut rejetée par le Sénat.

Le système de la Commission l'emporta et fut définitivement consacré par l'article 27 *in fine* de la Loi organique ; mais il semble bien, malgré les observations de Paul Bert, que la solution véritablement rationnelle eut été dans l'adoption du système de MM. Maze, Charles Dupuy et Bardoux. — Car vainement on prétendra le contraire : l'institution que les auteurs de la loi de 1886 ont empruntée au second Empire n'est ni logique ni normale ; elle semble trop répondre à un but politique.

Certes, la raison que Paul Bert invoquait à l'appui de sa thèse ne manque pas de force : il faut à l'instituteur laïque un protecteur puissant ; mais nous avons peine à croire que l'enseignement remis aux mains des recteurs eût été plus menacé que ne l'ont été l'enseignement secondaire ou l'enseignement supérieur.

Aujourd'hui, du moins, la nomination des instituteurs par les préfets ne se comprend plus (1). Nous verrons plus loin, en effet, que le gouvernement ne cesse de penser à la défense de l'école laïque et de

(1) Les Amicales d'instituteurs réclament d'ailleurs l'abolition de cette règle et la question portée à la tribune de la Chambre lors de la discussion du budget de 1911 par M. Andrieux, député des Basses-Alpes, ne peut manquer de revenir sous peu en discussion.

son personnel, et qu'un projet de loi déposé tout récemment — le 24 mai 1911 — sur le bureau de la Chambre propose des peines contre les entraves portées au fonctionnement normal de l'enseignement public.

Nous verrons aussi que nos instituteurs ont constitué entre eux des groupements professionnels dont l'action est suffisamment efficace pour les protéger contre les attaques de leurs ennemis.

Et si, d'un autre côté, l'on songe au projet de loi sur l'extension des libertés syndicales aux instituteurs, on peut affirmer que la situation de ces derniers s'affermira de jour en jour davantage ; ce sera une protection légale extrêmement puissante, qui viendra s'ajouter à la protection purement administrative de la loi de 1886.

Pourquoi dès lors conserver dans nos lois républicaines une institution aussi suspecte que la nomination du corps enseignant primaire par l'autorité préfectorale ? si encore les instituteurs y trouvaient leur avantage ! Mais n'est-ce pas, au contraire, dans cette règle même que l'on doit rechercher une des causes principales de ce mal profond et démoralisant qui sévit avec intensité sur l'enseignement primaire : le favoritisme et les ingérences politiques !

A notre avis, cette règle n'a plus sa raison d'être ; elle peut au contraire engendrer les pires effets, pourquoi ne pas restituer à leurs chefs hiérarchiques la nomination des instituteurs ?

C'est là, semble-t-il, la solution conforme aux principes de toute administration rationnelle et qui ne nous paraît même pas devoir être modifiée par l'adoption des dispositions transactionnelles telles que celles de MM. Keller ou Chesnelong.

Certes, nous le montrerons plus loin, le droit des pères de famille en matière d'enseignement est infiniment respectable (1), mais l'admission de leurs représentants dans la nomination même des instituteurs ne nous semble pas possible. — Depuis 1886, en effet, l'enseignement primaire est devenu un service national qui a besoin d'une grande unité de vue dans la direction ; soumis à la volonté des familles il retomberait fatalement dans l'anarchie et le désordre où il se débattait lorsqu'il était soumis à l'autorité des communes.

Toutefois, si l'influence gouvernementale sur l'enseignement est indispensable et bienfaisante, reste à savoir par l'intermédiaire de quel fonctionnaire l'action de l'Etat doit se faire sentir. Nous nous trouvons alors en présence des deux systèmes précédemment exposés ; celui de MM. Maze, Charles Dupuy et Bardoux auquel nous donnons la préférence, et celui de la loi de 1886 que nous allons étudier.

(1) La question de l'ingérence des pères de famille dans l'enseignement, est examinée au chapitre de la Neutralité scolaire.

D'après la loi du 30 octobre 1886, la nomination des instituteurs et des institutrices titulaires est faite par le Préfet; il faut ajouter cependant que l'article 27 exige, comme condition essentielle, la proposition écrite et motivée de l'Inspecteur d'Académie.

Cette formalité constitue une garantie indéniable contre l'arbitraire du Préfet, dont les pouvoirs se trouvent ainsi singulièrement limités, car toute nomination préfectorale non précédée de cette proposition devrait être déclarée nulle.

Mais un désaccord peut se produire entre l'Inspecteur d'Académie et le Préfet; dans ce cas, il semble, d'après l'article 27, que le ministre sera compétent pour trancher le conflit. L'article 27 *in fine* déclare en effet que la nomination des instituteurs est faite par le Préfet, *sous l'autorité* du ministre de l'Instruction publique; de plus, cette solution résulte des travaux préparatoires :

M. Sigismond Lacroix (1) avait proposé un paragraphe additionnel qui spécifiait nettement que la

(1) Séance du 8 mars 1884. *J. O.*, du 9 mars.

décision serait prise par le ministre de l'Instruction publique, en cas de désaccord entre le Préfet et l'Inspecteur d'Académie. — M. Fallières, alors ministre, déclara cette proposition inutile : « chaque fois qu'il y aura une difficulté administrative — déclara-t-il — quelle qu'en soit l'origine, entre le Préfet et l'Inspecteur d'Académie, il est bien entendu que ces deux fonctionnaires sont, au point de vue de l'Instruction primaire, les subordonnés du ministre de l'Instruction publique ; il est donc inutile de dire par qui sera réglé le conflit qui pourra s'élever entre deux fonctionnaires subordonnés au même ministère. »

Les propositions de l'Inspecteur d'Académie sont elles-mêmes soumises à certains principes :

a) L'article 22 du décret du 18 janvier 1887, lui interdit de proposer pour une nomination en qualité de titulaire, un instituteur venant d'un autre département, sans s'être assuré au préalable que le postulant est pourvu d'un *exeat* délivré par le Préfet du département où il a en dernier lieu exercé ses fonctions d'instituteur dans les écoles publiques.

b) L'Inspecteur d'Académie ne peut proposer au Préfet que les instituteurs remplissant les trois conditions nécessaires pour la titularisation et que nous rappelons pour mémoire: avoir fait un an de stage

dans une école publique ou privée ; être pourvu du certificat d'aptitude pédagogique ; être porté sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'instituteur dressé par le Conseil départemental.

Ces principes observés, le préfet peut prendre son arrêté de nomination dont l'exécution sera assurée par l'Inspecteur d'académie et les Inspecteurs primaires, qui, aux termes de l'article 23 du décret, ont seuls qualité pour le faire.

CHAPITRE V

LE MODE DE RÉTRIBUTION DES INSTITUTEURS

Les émoluments accordés aux instituteurs et institutrices publiques, comprennent : 1° un traitement et des suppléments de traitement ; 2° des allocations et des avantages accessoires.

§ 1. — **Traitement et suppléments de traitement.**

Aux termes de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'Instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service — loi d'ailleurs modifiée par l'article 52 de la loi de finances du 22 avril 1905 — les instituteurs et les institutrices se divisent en cinq classes dont le traitement respectif est fixé ainsi qu'il suit :

<i>Instituteurs</i>		<i>Institutrices</i>	
Stagiaires. . . .	1 100 francs	Stagiaires. . . .	1 100 francs
5 ^e classe	1 200 »	5 ^e classe	1 200 »
4 ^e classe	1 500 »	4 ^e classe	1 400 »
3 ^e classe	1 800 »	3 ^e classe	1 600 »
2 ^e classe	2 000 »	2 ^e classe	1 800 »
1 ^{re} classe	2 200 »	1 ^{re} classe	2 000 »

Le traitement du personnel enseignant primaire, mis tout entier à la charge de l'Etat, constitue la rémunération normale de la plupart des instituteurs et institutrices publics.

Mais la loi nous apprend que des suppléments de traitement peuvent être accordés dans certains cas ; nous ne pouvons mieux faire, pour les étudier méthodiquement, que de passer en revue les différentes fonctions auxquelles les instituteurs peuvent être appelés.

**Les différentes catégories d'instituteurs, leurs émoluments
respectifs.**

I. *Directeurs.* — Les instituteurs et institutrices titulaires peuvent être placés à la tête d'écoles publiques comprenant plusieurs classes. Dans ce cas, ils prennent le nom de Directeurs ou de Directrices, et sont secondés par des *adjoints*.

L'article 8 de la loi du 19 juillet 1889 leur accorde

alors un supplément de traitement de deux cents francs si l'école qu'ils dirigent ne comprend pas plus de quatre classes, et de quatre cents francs si ce chiffre est dépassé.

Lorsque le nombre des classes d'une école primaire élémentaire est supérieur à cinq, les directeurs peuvent être déchargés de classe, pourvu toutefois que le nombre des élèves inscrits pendant l'année précédente ait été de 300 au minimum (Déc. 2 août 1890, art. 1 et s.). Dans ce cas, si l'inspecteur d'Académie estime qu'il y a lieu de dispenser le directeur de tout enseignement, il en fait la proposition au Préfet qui invite le Conseil municipal à donner son avis sur la question, et saisit le Conseil départemental qui statue sans être lié par l'avis du Conseil municipal. La décision du Conseil départemental est enfin soumise à l'approbation du ministre de l'Instruction publique qui statue définitivement (art. 3 du Déc.)

II. *Adjoints.* — Prennent le nom d'adjoints les instituteurs qui sont chargés d'une classe dans une école qui en comprend plusieurs.

Dans les écoles primaires élémentaires les adjoints peuvent être ou des stagiaires ou des titulaires dont on exige aucune condition spéciale ; leur nombre est fixé par le Conseil départemental et leurs traitements sont conformes aux tableaux de l'article VII (L. O). Aucun supplément de traitement ne leur est accordé (1).

(1) Les adjoints pourront avoir diverses allocations supplé-

III. *Instituteurs chargés de cours complémentaires.* —

Ainsi que l'indique la circulaire ministérielle du 15 février 1893, le cours complémentaire est une annexe complétant l'école élémentaire, ne pouvant pas exister en dehors d'elle et placée sous la même direction (1).

Le but poursuivi par le cours complémentaire est la préparation des élèves au brevet élémentaire et l'enseignement en est confié à un instituteur pour les garçons, à une institutrice pour les jeunes filles (2).

Les directeurs ou directrices d'école à laquelle est annexé un cours complémentaire sont nommés, comme les autres instituteurs et institutrices publics, par le Préfet sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, mais ils doivent, aux termes de l'article 31 du décret du 18 janvier 1887, modifié en 1893, être titularisés et pourvus, de plus, du brevet supérieur.

Les instituteurs adjoints, chargés du cours complémentaire, doivent remplir les conditions d'âge

mentaires comme les indemnités de résidence, mais nous ne les classons pas parmi les suppléments de traitement soumis à retenue au même titre que le traitement lui-même.

(1) La création du cours complémentaire est soumise à certaines conditions indiquées par le décret du 18 janvier 1889, mod. 21 janvier 1893, art. 30.

(2) L'Ecole primaire supérieure dont le but est la préparation au brevet de capacité est, au contraire, un établissement distinct dont l'organisation est toute différente; l'enseignement y est notamment donné par des professeurs.

(vingt et un ans) et de capacité (brevet supérieur) imposées aux instituteurs adjoints aux écoles primaires supérieures (Déc. 21 janv. 1893, art. 32). Ils peuvent donc n'être que stagiaires, mais ils seront alors nommés par le Préfet sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, et cela constitue une exception aux règles normales de la nomination des stagiaires.

Le personnel enseignant du cours complémentaire, directeurs ou instituteurs adjoints, reste dans le cadre départemental et continue d'appartenir à l'enseignement primaire proprement dit. On en conclut qu'il a droit aux émoluments normaux des instituteurs publics auxquels vient s'ajouter un supplément de traitement de deux cents francs que leur alloue l'article 9 de la loi du 19 juillet 1889.

Une question se pose ici : si le maître chargé du cours complémentaire est le Directeur lui-même, pourra-t-il cumuler le supplément du traitement de l'article 9, avec l'indemnité de direction qui lui est due si son école comprend plus de deux classes ? La circulaire ministérielle a répondu affirmativement à cette question, ces deux indemnités étant absolument indépendantes l'une de l'autre.

IV. *Instituteurs adjoints et institutrices adjointes dans les écoles primaires supérieures.* — Les écoles primaires supérieures sont des établissements distincts des écoles primaires élémentaires, dont le but est de compléter l'instruction donnée aux enfants de six à treize

ans. — Ces écoles comprennent au moins deux années d'études (1) et poursuivent la préparation au brevet de capacité. — Leur personnel se compose, en principe, de professeurs titulaires du certificat d'aptitude au professorat, mais des instituteurs et institutrices peuvent leur être adjoints sous certaines conditions que nous allons indiquer.

Les instituteurs et les institutrices adjoints et adjointes dans les écoles primaires supérieures doivent, aux termes de l'article 24 de la loi de 1886, être âgés de vingt et un ans, et être pourvus du brevet supérieur.

En principe, ils ne peuvent être que délégués par le Ministre et pour un temps très court : un ou deux ans au plus ; ils doivent avoir pris l'engagement de se présenter à l'examen du certificat d'aptitude au professorat.

Durant leur délégation, ils jouissent du traitement des instituteurs et des institutrices des écoles élémentaires, augmenté de deux cents francs (Loi fin. du 22 avril 1905, art. 52). — Ils n'appartiennent pas, comme on pourrait le supposer, au cadre départemental de la région où se trouve située l'école primaire supérieure à laquelle ils sont rattachés ; ils font toujours partie du cadre de leur département d'origine, et c'est le Préfet de ce Département qui leur

(1) Elles prennent le nom d'écoles de plein exercice si elles en comprennent trois ou plus.

accordera leurs titularisations ou leurs promotions (Circ. min. 7 juin 1910).

Si dans le temps de leur délégation les instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures n'obtiennent pas le certificat d'aptitude au professorat, ils rentreront dans le cadre du personnel des écoles primaires élémentaires où ils ont conservé leur classement, et où, par suite, ils reprendront le rang auquel ils auront droit au moment de leur réintégration.

Toutefois, par mesure de faveur, les instituteurs délégués qui n'ont pu obtenir que l'admissibilité au certificat d'aptitude au professorat ou qui auront conquis des certificats pour les enseignements accessoires — (langues vivantes, dessin, travail manuel, agriculture, comptabilité, chant et musique, gymnastique, travaux de couture, enseignement ménager, exercices militaires) (1) — pourront être maintenus en délégation pendant plusieurs années, sur la proposition des Inspecteurs généraux, et être même titularisés à la fin de leur cinquième année de délégation.

Les instituteurs adjoints titulaires et les institutrices adjointes titulaires jouiront alors d'un traitement spécial que l'article 141 de la loi de finances du 8 avril 1910 a fixé ainsi qu'il suit :

(1) Déc. 18 janvier 1887, art. 106, modifié par les déc. du 13 janvier 1891, 10 août 1893, 29 avril 1895, 28 décembre 1907 ; 26 juillet 1909, et 21 mars 1911.

<i>Instituteurs</i>		<i>Institutrices</i>	
Hors classe. . . .	3 000 francs	Hors classe. . . .	2 800 francs
1 ^{re} classe. . . .	2 600 »	1 ^{re} classe. . . .	2 400 »
2 ^e classe. : . . .	2 400 »	2 ^e classe. . . .	2 200 »
3 ^e classe. . . .	2 200 »	3 ^e classe. . . .	2 000 »
4 ^e classe. . . .	1 900 »	4 ^e classe. . . .	1 800 »
5 ^e classe. . . .	1 600 »	5 ^e classe. . . .	1 600 »

Lorsqu'ils sont titulaires de certificats relatifs aux enseignements spéciaux et accessoires, auxquels le Directeur et les Professeurs ne sauraient suffire, les instituteurs et institutrices adjoints prennent le nom de maîtres ou maitresses auxiliaires (1), et reçoivent annuellement les allocations non soumises à retenue que fixe l'art. 5 du décret du 14 août 1893, modifié par celui du 26 juillet 1909.

Langues vivantes.	300 francs	
Dessin	300 »	
Travaux manuels.	200 »	
Agriculture	200 »	
Comptabilité.	200 »	
Chant et musique	100 »	
Gymnastique	100 »	degré supérieur
	50 »	» élémentaire

(1) Les instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures subissent des épreuves afférentes au certificat de leur spécialité devant des commissions désignées par le ministre, sauf celle du certificat d'aptitude à l'enseignement des exercices militaires, désignée par l'Inspecteur d'Académie et le général commandant la subdivision ; celle du certificat à l'enseignement élémentaire de la couture nommée par l'Inspecteur d'Académie et celle du certificat d'aptitude à l'enseignement agricole, désignée par le Recteur. Les règles concernant chacun de ces certificats se trouvent contenues dans les chapitres VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII et XIII de l'arrêté du 18 janvier 1887, modifié arrêté 26 juillet 1909.

Enfin, si le maître est obligé de consacrer à son enseignement un certain nombre d'heures en sus des heures réglementaires (1), il recevra, outre l'indemnité ci-dessus prévue, une rétribution calculée à raison de 100 francs par an pour chaque heure d'enseignement par semaine, sans que ces deux allocations réunies puissent en aucun cas dépasser les maxima suivants. (art. 5. déc. 14 août 1893).

Langues vivantes.	600 francs	
Dessin.	600	»
Travaux manuels.	500	»
Agriculture	500	»
Comptabilité.	500	»
Chant et musique	300	»
Gymnastique	300	» degré supérieur
	200	» » élémentaire

V. *Surveillants d'internat des écoles primaires supérieures.* — Des instituteurs titulaires, pourvus du brevet supérieur, peuvent être détachés dans les conditions de l'article 4 de la loi du 9 juin 1853 (2), pour la surveillance des internats dans les écoles primaires supérieures, sans que la durée de leur détachement puisse excéder cinq années.

Ils sont tenus de participer à l'enseignement jusqu'à concurrence de cinq heures par semaine (art. 5 déc.

(1) Voir les tableaux concernant les écoles primaires supérieures de garçons et de filles, art. 1^{er} déc., 26 juillet 1909.

(2) Ils versent donc pour la retraite comme s'ils étaient dans les écoles primaires élémentaires.

26 juillet 1909) et conservent le traitement dont ils jouissaient dans les écoles primaires élémentaires.

VI. *Instituteurs et institutrices exerçant dans les classes de perfectionnement pour les enfants arriérés.* — La loi du 15 avril 1909 autorise, dans toute commune, la création de classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques et d'écoles autonomes de perfectionnement pour les enfants arriérés des deux sexes (1), pouvant comprendre un demi-pensionnat ou un internat.

Le personnel enseignant des classes et écoles de perfectionnement jouit des mêmes avantages que les fonctionnaires des écoles élémentaires publiques : les directeurs et directrices de ces écoles sont nommés par le ministre de l'Instruction publique ; les instituteurs et institutrices chargés de classe sont nommés par le Préfet sur la présentation de l'Inspecteur d'Académie.

Les uns et les autres sont choisis de préférence

(1) Ces classes de perfectionnement reçoivent les enfants de six à treize ans. Les écoles autonomes peuvent, en outre, continuer la scolarité jusqu'à 16 ans, donnant à la fois l'enseignement primaire et l'enseignement professionnel (art. 2). Les dépenses ordinaires des écoles de perfectionnement et des classes annexées sont supportées par les communes et les départements fondateurs.

Les dépenses de l'enseignement sont à la charge de l'Etat dans les conditions prévues pour les écoles primaires élémentaires.

parmi les candidats pourvus du diplôme spécial créé pour l'enseignement des arriérés par le décret du 14 août 1909. — Aux termes de ce décret, les candidats au certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants arriérés doivent être âgés de vingt et un ans au moins au moment de leur inscription et munis du certificat d'aptitude pédagogique. Ils doivent de plus avoir accompli un stage d'un an dans un établissement spécial désigné par le ministre, où ils auront pu étudier sur place les moyens qui réussissent le mieux à fixer l'attention des arriérés et à solliciter leur intelligence (1).

Les épreuves de l'examen sont écrites et orales. — L'épreuve écrite qui a lieu au chef-lieu du département, porte sur des notions de psychologie, d'hygiène scolaire et de pédagogie des arriérés. — L'épreuve orale et pratique est subie à Paris, dans une classe ou une école de perfectionnement désignée par le ministre ; elle porte sur des questions du programme (2) : une demi-heure est laissée au candidat pour la préparation de l'épreuve, et une demi-heure pour l'exposition.

(1) Ce stage peut être accompli soit dans les écoles publiques de perfectionnement, soit dans les classes ou écoles privées de perfectionnement agréées par décision ministérielle, soit dans les instituts d'aveugles ou de sourds et muets entretenus par l'Etat, les départements, les communes (Arr. min. du 21 janvier 1910).

(2) Le programme détaillé est annexé au déc. 14 août 1909 (B. O. min. J. O., 28 août 1909).

Les instituteurs et institutrices pourvus du diplôme spécial à l'enseignement des enfants arriérés, exerçant dans les classes et écoles de perfectionnement, jouissent en sus des émoluments des instituteurs et institutrices primaires, d'un supplément de traitement soumis à retenue, de trois cents francs.

VII. *Instituteurs et institutrices auxiliaires.* — Lorsque pour des raisons de santé, un instituteur ou une institutrice se trouve empêché de faire son service, l'Inspecteur d'Académie fait pourvoir à son remplacement par un suppléant ou une suppléante auxiliaire. Cette nomination n'a rien de définitif : les instituteurs et institutrices auxiliaires cesseront leurs fonctions lorsque le maître qu'ils remplacent sera en mesure de reprendre son service.

L'Inspecteur d'Académie doit désigner de préférence, comme suppléants auxiliaires, d'abord les élèves sortis de l'école normale, non encore pourvus d'emplois, ensuite les postulants à un emploi de stagiaire, enfin, à leur défaut, toute autre personne remplissant les conditions exigées par la loi pour enseigner dans une école primaire.

Les suppléants auxiliaires sont rétribués ; leur traitement varie avec la durée du remplacement qu'ils effectuent. Indépendamment de leurs frais de voyage, payés à raison de 0 fr. 10 par kilomètre pour les trajets qui peuvent s'effectuer en chemin de fer, et de

0 fr. 20 pour les autres trajets, les suppléants auxiliaires reçoivent une indemnité calculée pour chaque suppléance, à raison du 2 fr. 50 par jour depuis la date d'installation, jusqu'au jour de la cessation de leurs fonctions. Ils n'ont droit ni à l'indemnité de logement, ni à l'indemnité de résidence, de plus, leur indemnité n'est pas soumise à retenue car les suppléants, qui ne sont pas définitivement nommés, ne concourent pas pour la retraite.

On tiendra compte, toutefois, du temps de suppléance effectivement accompli par eux, soit dans le calcul du temps de stage dont ils auraient à justifier pour leur titularisation, soit, s'ils ne sont pas élèves de l'école normale, en vue de leur nomination à un emploi de stagiaire.

VIII. *Instituteurs et institutrices détachés.* — Les instituteurs et institutrices publics peuvent être détachés, après autorisation du ministre de l'Instruction publique, dans un certain nombre d'établissements publics ressortissant à d'autres administrations que celle de l'Instruction publique (1).

(1) Les instituteurs et institutrices peuvent être détachés dans les services suivants, en exécution de l'article 1^{er} du déc. du 16 juin 1899.

Ministère de l'Intérieur.

Ecoles de réforme.

Ecoles professionnelles des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés.

Ecoles des colonies pénitentiaires publiques.

Les instituteurs ainsi détachés, continuent à compter au nombre des instituteurs publics. Ils réalisent valablement leur engagement décennal en exerçant dans une école comprise dans le tableau annexé au décret du 16 juin 1899, à condition, toutefois, qu'ils

Ministère des Finances.

Ecoles annexées aux casernes de douaniers.

Ministère de la Guerre.

Ecoles militaires préparatoires et orphelinat Heriot, existant en vertu des lois des 19 juillet 1884 et 12 février 1887.

Ministère de la Marine.

Ecoles des pupilles de la Marine.

Ecoles des mousses de la flotte.

Cours normal des instituteurs de la flotte.

Ecole primaire d'Indret.

Ministère des Affaires étrangères.

Ecoles françaises ouvertes à l'étranger et patronnées par les ambassades et les légations, avec approbation du ministère des Affaires étrangères.

Ecoles françaises publiques ouvertes dans les pays de protectorat autres que ceux d'Indo-Chine.

Ministère du Commerce.

Ecoles fondées et entretenues par les Chambres de commerce.

Ministère de l'Agriculture.

Fermes-écoles.

Ecoles pratiques d'agriculture.

Ecoles nationales d'agriculture.

Chaires départementales et spéciales d'agriculture.

Ministère des Colonies.

Ecole coloniale.

Ecoles publiques de tout ordre dans les possessions françaises et dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine.

aient été nommés avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique.

Leurs traitements et suppléments de traitements sont respectivement fixés par les administrations dont ils ressortissent. — Pour le surplus, ils demeurent soumis aux mêmes règles que leurs collègues de l'Instruction publique. — Toutefois, un paragraphe spécial leur sera consacré, où nous montrerons les particularités que la loi a édictées pour eux, en ce qui concerne les questions d'avancement et de retraite.

IX. Particularités relatives aux instituteurs et institutrices primaires détachés dans les lycées et collèges de garçons. — Dans les classes primaires des lycées et collèges de garçons, l'enseignement est donné par des instituteurs et des institutrices détachés par le ministre de l'Instruction publique, sur la proposition du Recteur, après entente avec le Préfet (1).

Ils continuent à figurer dans leur cadre d'origine, y conservent leurs droits à l'avancement, et reçoivent un traitement égal à celui des instituteurs et institutrices de leur classe.

Ils ont droit, en outre, pour tenir lieu d'indemnité de résidence et de logement, à une allocation représentative, non soumise à retenue, égale aux indemnités de résidence et de logement des instituteurs et

(1) Déc. 31 oct. 1892, art. 1^{er}.

institutrices titulaires exerçant dans les écoles élémentaires de la localité où se trouve le lycée dans lequel ils sont détachés.

De plus, au termes de l'article 1^{er} du décret du 28 août 1903, les instituteurs détachés dans les lycées peuvent, quand ils sont rangés dans la première classe, obtenir, sur la proposition du Recteur et du Comité consultatif de l'enseignement public (2^e section), un complément de traitement de deux cents francs qui leur tiendra lieu d'indemnité de direction. Après 3 ans, ce complément de traitement pourra être porté à quatre cents francs.

On les assimile dans ce cas aux directeurs des écoles primaires et cela est si vrai, que l'article 2 leur accorde, en outre, une allocation égale au montant des indemnités de résidence et de logement attribuées aux directeurs et aux directrices des écoles primaires, sans toutefois que leur traitement global puisse dépasser la somme de 3.000 francs dans les lycées, et de 2.700 francs dans les collèges (art. 7).

Les instituteurs et institutrices détachés dans les lycées et collèges de garçons, conservent enfin le bénéfice de la loi sur les retraites, et celui des dispositions de l'article 45 de la loi du 19 juillet 1889, concernant l'obtention de la médaille d'argent et des bénéfices qui y sont attachés.

X. *Directeurs et directrices d'Ecole annexe* (1). — Les directeurs et directrices d'Ecole annexe se recrutent soit parmi les professeurs d'école normale ayant enseigné pendant trois ans au moins dans une école primaire publique, soit parmi les instituteurs et les institutrices.

On exige de ces derniers la possession du brevet supérieur, et un service effectif de dix années dans l'enseignement public; mais ils ne pourront être que *délégués* dans les fonctions de directeurs d'école annexe, par le ministre de l'Instruction publique (2).

Lorsque l'école annexe comprend plusieurs classes, des instituteurs titulaires, et pourvus du brevet supérieur, peuvent être délégués comme adjoints par le ministre.

Les instituteurs et institutrices délégués dans les fonctions de directeur ou de directrice d'école annexe, conservent leur rang de classement et d'avancement dans le personnel de l'enseignement primaire élémentaire; ils reçoivent le traitement de leur classe et bénéficient d'une indemnité de direction soumise à retenue de deux cents francs si l'école annexe qu'ils

(1) Déc. du 4 octobre 1894, titre IV.

(2) Les professeurs qui sont *nommés* par le ministre à la direction d'une école annexe, continuent à être assimilés aux professeurs d'école normale et conservent les traitements de la classe à laquelle ils appartiennent et tels qu'ils sont fixés par l'article 18 de la loi du 23 juillet 1893, *in fine*.

dirigent a plus de deux classes, et de quatre cents francs si elle en comprend plus de quatre. Ils ont droit, enfin, à une indemnité de résidence, ainsi qu'au logement ou à une indemnité représentative ; le taux de ces indemnités, ajoute l'article 7 *in fine*, est le même que celui qui est fixé pour les directeurs et directrices des écoles primaires élémentaires exerçant dans la même localité, sans que l'indemnité représentative puisse être inférieure à deux cent cinquante francs (1).

Les Instituteurs délégués dans les fonctions d'adjoints des écoles annexes, sont soumis aux mêmes règles, et bénéficient des mêmes avantages que les directeurs d'école annexe, sauf en ce qui concerne l'indemnité de direction.

Nous mentionnerons enfin une disposition commune à tous les maîtres qui, à un titre quelconque enseignent dans une école annexe quelle qu'elle soit — (les écoles d'application sont donc comprises) — et qui leur accorde, en dehors des traitements et indemnités fixés par la loi, une allocation annuelle de trois cents francs, non soumise à retenue (art. 9). Cette allocation annuelle est même augmentée pour les maîtres et maîtresses qui touchaient, au moment de leur délégation, une indemnité de direction, d'une somme égale à cette indemnité.

(1) Pour l'intelligence de ces dispositions voir, plus loin, l'étude des indemnités et allocations accessoires.

XI. *Directeurs, directrices et adjoints des écoles d'application* (1). — Rien de particulier n'est à signaler pour la nomination des directeurs, directrices, adjoints et adjointes des écoles d'application : ils sont nommés, en effet, comme tous les directeurs et adjoints des écoles primaires élémentaires. Toutefois le brevet supérieur est exigé de tout le personnel.

Leurs traitements et indemnités sont ceux des directeurs et instituteurs ordinaires, cependant, nous pensons que l'allocation de trois cents francs prévue par l'article 9 du décret du 4 octobre 1894, leur est due. Par sa place même et par son texte, cette disposition englobe, semble-t-il, les écoles annexes et les écoles d'application ; les mots *quelles qu'elles soient*, n'auraient sans cela aucune raison d'être.

XII. *Directrices d'école maternelle annexée à une école normale* (2). — Les instituteurs chargés de la direction de l'école maternelle annexée aux écoles normales primaires d'institutrices, doivent satisfaire aux conditions suivantes : 1° Etre âgées de vingt-cinq ans au moins ; 2° être pourvues du brevet supérieur et du certificat d'aptitude ou de l'ancien certificat d'aptitude à la direction des écoles maternelles ; 3° avoir exercé au moins pendant deux ans dans une école

(1) Déc. du 4 novembre 1894, art. 8.

(2) Déc. du 31 juillet 1890.

maternelle, soit comme directrices soit comme adjointes.

Toutefois, et par mesure transitoire, les maîtresses chargées de la direction des écoles maternelles annexes, qui ne remplissaient pas les conditions précédemment énumérées, ont pu être titularisées lorsqu'au 31 juillet 1890, date de la promulgation du décret, elles étaient âgées d'au moins trente ans, comptaient au moins cinq ans de service dans l'exercice de leurs fonctions de directrice d'école maternelle et avaient été l'objet d'un rapport favorable de l'Inspecteur d'Académie.

Le traitement afférent à chacune des cinq classes parmi lesquelles sont réparties les directrices d'école maternelle-annexe est fixé à :

Pour la 5 ^e classe	1 800 francs
Pour la 4 ^e »	2 000 »
Pour la 3 ^e »	2 200 »
Pour la 2 ^e »	2 400 »
Pour la 1 ^{re} »	2 600 »

Le logement ou une indemnité représentative leur est dû. Enfin, elles peuvent être admises à la table commune des professeurs de l'école normale, auquel cas, un prélèvement de quatre cents francs sera effectué sur leur traitement.

XIII. *Instituteurs et institutrices délégués à titre provisoire dans les fonctions de professeurs d'Ecole normale.*

— Les maîtres et maîtresses non pourvus du certificat d'aptitude au professorat, sont délégués à titre provisoire par le ministre.

Le décret du 4 octobre 1894 fixe leur traitement à la somme unique de 2.800 francs dans les écoles normales d'instituteurs, et de 2500 francs dans les écoles normales d'institutrices. Il peut cependant être élevé à 3.100 et à 2.800 francs, sur la proposition du Recteur et de l'Inspecteur général.

§ 2. — Allocations accessoires.

Indépendamment du traitement proprement dit et des suppléments de traitement divers que nous avons rencontrés au cours de notre étude, les instituteurs et institutrices titulaires ou stagiaires ont droit à certains avantages et à certaines allocations accessoires que nous allons successivement passer en revue.

I. Le logement ou l'indemnité représentative. — Aux termes de l'article 48, § 15 de la loi du 25 juillet 1893, le personnel enseignant des écoles primaires de tout ordre doit être convenablement logé.

Le logement des instituteurs et institutrices est dû par les communes et le décret du 25 octobre 1894, art. 1^{er}, en fixe la composition de la manière suivante : (1)

(1) Le Conseil d'Etat a décidé (9 avril 1892), que les institu-

a) Le logement de tout instituteur, marié ou non, placé à la tête d'une école primaire élémentaire doit se composer au minimum d'une cuisine-salle-à-manger et de trois pièces à feu, dans les communes de moins de 12.000 habitants, d'une cuisine, d'une salle-à-manger et de trois pièces à feu dans les communes de plus de 12.000 habitants.

b) Le logement de tout adjoint titulaire ou stagiaire marié, et de tout instituteur placé à la tête d'une école de hameau, doit comprendre au moins une cuisine-salle-à-manger et deux pièces à feu.

c) Celui de tout adjoint célibataire, titulaire ou stagiaire, deux pièces dont une pièce à feu (1).

d) Celui des instituteurs adjoints et mariés, des écoles primaires supérieures, une cuisine, une salle à manger et deux pièces à feu. Les adjoints célibataires des mêmes écoles, ont droit à deux pièces à feu.

Enfin, indépendamment de ces avantages, tous les maîtres désignés par le décret du 25 juillet 1893, ont à leur disposition, soit une cave, soit un débarras servant de cellier et de bûcher, ainsi que l'usage des privés.

teurs, logés dans un bâtiment communal, doivent être imposés nominativement pour les portes et fenêtres des parties de ce bâtiment servant à leur habitation personnelle.

(1) Toute adjointe célibataire, titulaire ou stagiaire, a droit à une cuisine distincte (art. 2, du déc.).

II. *Indemnité représentative de logement.* — Si la commune ne dispose pas de bâtiments suffisants pour loger convenablement ses instituteurs publics, elle leur doit une indemnité représentative annuelle qui sera déterminée conformément au taux ci-après, que nous indique un décret du 20 juillet 1894 :

Pour les communes de moins de	1 000 habitants de	75 à 125 francs
» »	1 001 à 3 000	» 100 à 150 »
» »	3 001 à 9 000	» 125 à 175 »
» »	9 001 à 12 000	» 150 » 200 »
» »	12 001 à 18 000	» 175 à 225 »
» »	18 001 à 36 000	» 200 à 250 »
» »	36 001 à 60 000	» 225 à 275 »
» »	60 001 à 100 000	» 250 à 300 »
» »	100 000 et plus	» 300 à 400 »
Pour Paris.		» 600 à 700 »
Pour les communes du département de la Seine		» 200 à 400 »
» » d'Algérie (écoles européennes)		» 200 à 300 »

Ces chiffres minima et maxima, sont augmentés d'un cinquième pour les instituteurs et institutrices chargés de la direction d'écoles comprenant plus de deux classes, pour les directeurs d'école comprenant un cours complémentaire, et pour les instituteurs et institutrices adjointes des écoles primaires supérieures (art. 2).

De plus, l'article 48, § 15 de la loi du 18 juillet 1889, mod. 25 juillet 1893, décide que l'indemnité représentative peut être relevée dans le cas où l'instituteur démontrerait qu'il est dans l'impossibilité de se loger convenablement avec l'indemnité réglementaire.

Dans ce cas, le Préfet fixera sur le rapport de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Conseil municipal, le montant de l'indemnité complémentaire (art. 3 du 20 juillet 1894) ; si le Conseil municipal n'alloue pas les fonds nécessaires, le Préfet pourra inscrire d'office au budget de la commune les allocations correspondantes (Cons. d'Et., arrêt du 21 février 1896 (S. 98. 3. 41)).

Lorsqu'une commune sera dans l'impossibilité de fournir un logement réglementaire à un instituteur et à une institutrice mariés ensemble et exerçant dans la même localité, elle ne sera débitrice, à leur égard, que d'une seule indemnité représentative à savoir : celle qui est fixée par l'article 1^{er} du décret du 20 juillet 1894 pour les instituteurs mariés (avis du Conseil d'Etat, section de l'Intérieur, 18 novembre 1898).

Enfin, si l'on suppose le cas où les instituteurs ne peuvent trouver un logement convenable dans la localité, le Conseil d'Etat, dans un avis du 2 juillet 1891, a décidé que la commune pouvait être obligée de fournir le logement en nature.

III. *L'indemnité de résidence.* — L'indemnité de résidence est mise par l'article 12 de la loi du 19 juillet 1889 à la charge des communes. Elle permet aux instituteurs de supporter dans une certaine mesure les exigences et la cherté de la vie qui sont le propre des centres de population agglomérée.

Cette indemnité varie, non seulement avec l'importance de la population, mais avec la catégorie à laquelle le maître appartient.

En effet, pour les directeurs et les directrices d'école comprenant plus de deux classes, ou comprenant un cours complémentaire, pour les adjoints et adjointes des écoles primaires supérieures, l'article 12 de la loi de 1889 fixe l'indemnité de résidence aux sommes suivantes :

Dans les localités dont la population est de (1) 1 000 à 3 000 hab.				100 fr.
»	»	»	3 001 à 9 000	» 200 »
»	»	»	9 001 à 12 000	» 300 »
»	»	»	12 001 à 18 000	» 400 »
»	»	»	18 001 à 35 000	» 500 »
»	»	»	35 001 à 60 000	» 600 »
»	»	»	60 001 à 100 000	» 700 »
»	»	»	100 000 et plus	800 »

Mais cette indemnité est réduite de moitié pour tous les autres instituteurs et institutrices titulaires, et des trois quarts pour les stagiaires établis dans les communes ci-dessus énumérées.

Le tableau des indemnités est révisé à la suite du recensement général de la population. Toutefois, le gouvernement peut, par décret en Conseil d'Etat, et sans attendre le recensement quinquennal, modifier le tableau des indemnités de résidence, lorsque les

(1) On assimile aux communes de 1 000 à 3 000 habitants, les communes chefs-lieux de canton ayant moins de 1.000 habitants.

décrets, rendus sur le rapport du ministère de l'Intérieur, ont officiellement constaté des erreurs matérielles commises dans le recensement : cette modification produira immédiatement effet sur la fixation du taux de l'indemnité de résidence allouée aux instituteurs publics (C. d'Et. 8 mai 1890).

IV. *Suppléments facultatifs accordés par les communes aux instituteurs et institutrices publics.* — Indépendamment des émoluments prévus par la loi, les instituteurs et institutrices publics peuvent recevoir un supplément *facultatif* communal (art. 32 *in fine* de la loi du 19 juillet 1889).

Au sens de cet article, sont considérés comme suppléments facultatifs de traitement, toutes les sommes votées par les communes en plus des traitements et allocations obligatoires que la loi a mis à leur charge notamment, en plus de l'indemnité de résidence.

Il suit de là que les Conseils municipaux sont les seuls juges de la fixation du taux des suppléments facultatifs, et que les bénéficiaires ne pourraient invoquer leurs droits acquis, dans le cas où ces avantages viendraient à leur être supprimés.

§ 3. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices de Paris.

Les instituteurs et institutrices publics de la ville de Paris, jouissent, au point de vue des traitements

et des indemnités, d'un régime spécial édicté par le décret du 20 août 1892, modifié par ceux du 25 juin 1898, 24 juillet 1905, 4 juillet 1907, et par la loi de finances du 22 avril 1905.

Ils sont répartis en instituteurs et institutrices stagiaires et en instituteurs et institutrices titulaires (art. 2).

Les instituteurs et institutrices stagiaires, se divisent eux-mêmes en stagiaires à poste fixe et en stagiaires auxiliaires, dont le nombre est fixé par le ministre de l'Instruction publique, sur la proposition du Préfet, après avis du Conseil départemental.

Les premiers reçoivent un traitement fixe de onze cents francs, une indemnité représentative du logement de six cents francs.

Les seconds, qui ne sont pas affectés à un poste fixe et ne sont encore que chargés de suppléances, reçoivent un traitement fixe de onze cents francs, soumis à retenue, et n'ont droit, à titre d'indemnités de résidence et de logement, qu'à une allocation réglementairement fixée à deux francs cinquante par jour de service, mais qui dans la pratique s'élève à trois francs cinquante centimes (1).

Les instituteurs et institutrices titulaires, se divisent en titulaires adjoints et adjointes, et en titulaires directeurs et directrices.

(1) Fortemps et Le Veilleur, *Traitements et indemnités du personnel de l'enseignement primaire*, p. 31.

a) Les maîtres titulaires adjoints sont répartis en cinq classes dont les émoluments sont fixés ainsi qu'il suit :

Instituteurs adjoints.

	<i>Traitement</i>	<i>Indemnité de résidence</i>
5 ^e classe	1 200 francs	800 francs
4 ^e »	1 500 »	900 »
3 ^e »	1 800 »	900 »
2 ^e »	2 000 »	900 »
1 ^{re} »	2 200 »	1 000 »

Institutrices adjointes.

	<i>Traitement</i>	<i>Indemnité de résidence</i>
5 ^e classe	1 200 francs	800 »
4 ^e »	1 400 »	900 »
3 ^e »	1 600 »	900 »
2 ^e »	1 800 »	900 »
1 ^{re} »	2 000 »	1 000 »

Ils ont droit de plus, au logement ou à une indemnité représentative qui s'élève à la somme de six cents francs.

b) Les instituteurs titulaires directeurs et directrices sont répartis en quatre classes dont les émoluments sont les suivants :

Instituteurs directeurs.

	<i>Traitement</i>	<i>Indemnité de résidence</i>
4 ^e classe	2 600 francs	1 000 francs
3 ^e »	2 600 »	1 300 »
2 ^e »	2 600 »	1 700 »
1 ^{re} »	2 600 »	2 000 »

Institutrices directrices.

	<i>Traitement</i>	<i>Indemnité de résidence</i>
4 ^e classe	2 400 francs	1 000 francs
3 ^e »	2 400 »	1 300 »
2 ^e »	2 400 »	1 600 »
1 ^e *	2 400 »	2 000 »

Les uns et les autres ont droit, de plus, au logement ou à une indemnité représentative de huit cents francs (art. 9). Enfin, l'article 50 de la loi des finances du 13 avril 1898 a accordé au personnel des écoles primaires supérieures et élémentaires de Paris, un dernier avantage : leur indemnité de résidence est incorporée au traitement ; elle est donc frappée de retenue et entre dans le calcul de la pension de retraite qui, par là même, se trouve augmentée.

Maîtres auxiliaires pour les enseignements accessoires des écoles primaires supérieures de la ville de Paris. — Ils sont nommés ou délégués par le Ministre (art. 28 L. O.) suivant qu'ils possèdent, avec leur brevet supérieur, le diplôme spécial correspondant aux fonctions qu'ils postulent.

Ils reçoivent alors, en plus du traitement des instituteurs de leur classe, une allocation annuelle non soumise à retenue, dont le taux, calculé à raison d'une heure de leçon par semaine, est fixée ainsi qu'il suit :

Langues vivantes, comptabilité, dessin, travail ma-

nuel (écoles de garçons) deux cent cinquante à trois cent cinquante francs.

Calligraphie, dactylographie, sténographie et chant, de deux cents à trois cents francs.

Gymnastique et exercices militaires deux cent cinquante francs.

Travail manuel (écoles de jeunes filles) de cent à cent cinquante francs.

Instituteurs et institutrices du département de la Seine. — Les instituteurs et institutrices des écoles primaires élémentaires et maternelles en exercice dans les communes du département de la Seine, ne reçoivent, normalement comme leurs collègues des autres départements, que le traitement de la classe à laquelle ils appartiennent.

Il en est de même des instituteurs et des institutrices nommés dans la banlieue de Paris.

Toutefois, les indemnités de résidence accordées aux maîtres du département de la Seine, sont spécialement régies par le décret du 19 juin 1906, qui divise les communes de ce département en deux séries :

a) Dans la première série, qui comprend les localités de moins de douze mille habitants, l'indemnité de résidence est de sept cents francs pour le personnel désigné aux articles 8, 9, 14 et 15 de la loi organique, c'est-à-dire pour le directeur et maîtres

des classes primaires pour adultes et apprentis et des écoles primaires supérieures; de six cents francs pour les instituteurs et institutrices titulaires dirigeant une école de moins de trois classes ou adjoints et adjointes chargés de classe; de cinq cents francs pour les instituteurs et institutrices stagiaires.

b) Dans la deuxième série, qui comprend les localités de plus de douze mille habitants, les indemnités de résidence sont, pour les mêmes catégories du personnel, de onze cents, mille et neuf cents francs.

§ 4. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices de l'Algérie.

Les instituteurs et institutrices publiques d'Algérie sont soumis par les lois du 30 octobre 1886, 25 juillet 1893 et 14 décembre 1905 à un régime légèrement différent de celui qui s'applique au personnel enseignant primaire de la métropole.

Leur traitement proprement dit est fixé ainsi qu'il suit :

	<i>Instituteurs</i>	<i>Institutrices</i>
Stagiaires	1 400	1 400
5 ^e classe	1 500	1 500
4 ^e »	1 900	1 800
3 ^e »	2 300	2 000
2 ^e »	2 500	2 300
1 ^{re} »	2 800	2 500

Ils bénéficient en outre d'une indemnité de rési-

dence que le décret du 31 décembre 1897 a fixé pour chaque bourgade des territoires civils et des territoires de commandement, dans quatre tableaux très détaillés, annexés au décret du 30 mai 1908 (1).

De plus, indépendamment des traitements et indemnités précédents, les instituteurs et institutrices français, d'origine européenne, chargés de l'enseignement primaire public en Algérie, peuvent recevoir, pour la connaissance des langues arabe et kabyle, une prime annuelle fixée à trois cents francs pour les titulaires du *brevet* de la langue arabe ou kabyle et à cinq cents francs pour ceux qui possèdent le *diplôme* de langue arabe ou des dialectes berbères (Déc. 24 juillet 1890).

Il faut ajouter, toutefois, que depuis le décret du 13 janvier 1910, les instituteurs titulaires du brevet de langue arabe ou de langue kabyle doivent se soumettre à des revisions périodiques qui auront lieu tous les trois ans. Par mesure de faveur, les titulaires du diplôme des langues arabe ou berbère sont dispensés de ces épreuves ; il en est de même des fonctionnaires qui auront satisfait trois fois de suite aux épreuves du programme.

Une prime de cent francs est enfin accordée aux instituteurs titulaires du certificat d'aptitude à l'enseignement élémentaire de l'arabe parlé, sans que

(1) B. O. Arr. min. de l'Instr. publique, 13 juin 1908, p. 795 et suiv.

cette prime puisse se cumuler avec celle de trois cents francs et de cinq cents francs résultant de la possession du brevet de langue arabe ou kabyle et du diplôme de langue arabe ou des dialectes berbères.

En dehors de ces dispositions spéciales, la loi du 30 octobre 1886 est applicable aux instituteurs et institutrices publics de l'Algérie (1).

**§ 5. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices
de la Régence de Tunis.**

Le décret du 21 janvier 1907 modifié par les décrets du 28 décembre 1908, 12 avril 1909 et 17 janvier 1910, fixe la condition des instituteurs exerçant en Tunisie.

Les maîtres sont, comme en France, divisés en stagiaires et en titulaires.

a) Les stagiaires, dit l'article 4, exercent en vertu d'une délégation du Directeur de l'Enseignement, délégation qui peut leur être retirée à toute époque sur l'avis de l'inspecteur primaire.

La délégation des stagiaires qui ne sont pas anciens élèves d'école normale, est essentiellement précaire et provisoire ; elle doit être renouvelée tous les ans, et pourra ne plus l'être, si après cinq ans d'exer-

(1) Nous verrons plus loin les règles spéciales de classement et d'avancement.

cice, le stagiaire n'a pas obtenu son certificat d'aptitude pédagogique.

Le traitement unique des stagiaires est fixé à 1.400 francs pour les instituteurs et à 1.300 francs pour les institutrices.

b) Les titulaires sont nommés par le Directeur général de l'Enseignement qui peut les révoquer après jugement du Conseil de discipline.

Ils sont répartis en cinq classes qui toutes sont accessibles même aux non titulaires du brevet supérieur et dont le traitement respectif est fixé,

	<i>Instituteurs</i>	<i>Institutrices</i>
Pour la 5 ^e classe	1 700	1 600
» 4 ^e »	2 100	1 900
» 3 ^e »	2 500	2 200
» 2 ^e »	3 000	2 600
» 1 ^e »	3 500	3 000

Ces traitements sont majorés de trois cents francs pour les titulaires du brevet supérieur. De plus, les anciens élèves d'école normale reçoivent un supplément de traitement de deux cents francs.

Les instituteurs et institutrices stagiaires et titulaires de Tunisie ont droit au logement ou à une indemnité représentative déterminée par le Directeur de l'Enseignement pour chacune des catégories du personnel.

Ils reçoivent de plus une indemnité de résidence suivant des conditions encore à déterminer pour tous

les fonctionnaires des administrations publiques de la Régence (art. 20).

Enfin, les instituteurs sont tenus d'apprendre le service postal et télégraphique et le cas échéant d'assurer le service. Le traitement des instituteurs-receveurs est alors majoré par une indemnité variable avec le nombre des années de service et qui est

Au début	600 francs
Après 3 ans	800 »
» 6 ans	1 000 »
» 9 ans	1 200 »

CHAPITRE VI

LE CLASSEMENT ET L'AVANCEMENT DES INSTITUTEURS PUBLICS

La question du classement et de l'avancement des instituteurs et des institutrices publics est assurément une de celles qui intéressent au plus haut point le personnel enseignant primaire.

Le classement et l'avancement, en effet, engendrent chez les instituteurs la persévérance dans la carrière très noble, mais aussi très modeste qu'ils ont embrassée, soutiennent leur énergie et préviennent leurs défaillances en récompensant directement leurs efforts.

« Quelle que soit — déclare M. Ferdinand Brisson — la puissance de dévouement et de ce sentiment ou devoir qui soutient et qui récompense le plus humble instituteur dans l'accomplissement de sa tâche journalière, il n'en est pas moins sage, équitable et d'une bonne administration, de lui montrer de loin, sous

la forme de l'avancement, la satisfaction d'une ambition légitime, et le prix de ses efforts persévérants. »

Cependant, la question du classement et de l'avancement des instituteurs, fut longtemps négligée en France ; il faut arriver jusqu'en 1850, avant d'en trouver une réglementation rationnelle, c'est-à-dire calculée sur la durée des services et sur leur valeur.

En 1850, en effet, le législateur déclara qu'une *liste d'avancement* serait dressée par le Conseil académique (aujourd'hui Conseil départemental), mais cette prescription tomba rapidement en désuétude ; l'avancement ne pouvait avoir lieu que par voie de déplacement, dès lors pour qu'un instituteur pût avancer, il fallait qu'une vacance se produisît dans une commune plus avantageuse : c'était donc une affaire de circonstances ou même de hasard.

C'est un décret du 31 décembre 1853 qui institue l'avancement sur place et apporte un énorme avantage sur la législation de 1850, en permettant d'élever, après dix ans de services, le traitement du dixième des instituteurs d'une circonscription.

Ce décret resta en vigueur jusqu'à la loi du 19 juillet 1875, qui pour la première fois, on peut le dire, posa des règles générales de classement et institua des principes fixes d'avancement.

Les instituteurs titulaires étaient répartis en quatre

classes, les institutrices en trois seulement. Tout instituteur ou institutrice qui débutait comme titulaire, appartenait à la dernière classe et était promu à la classe supérieure après cinq ans passés dans la classe immédiatement inférieure, sans pouvoir bénéficier d'aucun avancement, avant l'expiration de cette période ; c'était un système d'avancement à l'ancienneté pur et simple.

De plus, une lacune considérable existait dans la loi de 1875, la hiérarchisation et l'avancement des instituteurs adjoints étaient négligés : les adjoints formaient une classe unique, et leur traitement uniforme n'était susceptible d'aucune augmentation, bien que cet emploi fut souvent définitif pour beaucoup d'instituteurs et d'institutrices enseignant dans les écoles comprenant un grand nombre de classes.

Ce fut la loi du 19 juillet 1889, qui appliqua le principe du classement à tous les membres du personnel enseignant primaire. Pour tous, sauf pour les instituteurs et institutrices stagiaires qui formaient une classe unique (art. 11), le nombre des classes fut uniformément fixé à cinq.

Désormais, les classes furent attachées à la personne et attribuées sans déplacement ; elles restèrent même acquises en cas de passage d'un département à un autre (art. 6, § 4 et 13, § 2). L'avancement put dès lors avoir lieu sans les changements de poste qui

— nous l'avons vu — étaient inévitables avant le décret du 31 décembre 1853, et ne pouvaient être que néfastes à l'enseignement.

Restait à répartir les instituteurs et les institutrices dans les nouvelles classes indiquées par la loi ; l'article 6 consacra un mode de répartition assez défectueux : le classement suivant des proportions fixées d'avance.

Les stagiaires devaient former un effectif de 20 0/0.

Les titulaires étaient divisés en cinq classes dont les effectifs numériques devaient être, par rapport à l'effectif total, dans les proportions suivantes :

5 ^e classe	25 pour cent
• 4 ^e »	25 »
3 ^e »	15 »
2 ^e et 1 ^{re}	5 »

Ce système ne tarda pas à être sérieusement critiqué, et lors de la discussion de la loi du 25 juillet 1893, M. Bouge se fit l'écho des réclamations qui s'étaient élevées contre ce mode de pourcentage et présenta à la Chambre les observations que nous résumons ci-après :

« Ces conditions du pourcentage sont pleines d'incertitude ; elles ne permettent à l'instituteur, d'arriver à la quatrième classe, qu'à l'âge de trente ou trente-cinq ans. Le pourcentage laisse, de plus, la porte ouverte à l'arbitraire dans tous les cas où il y a plus de maîtres méritants que de places vacantes. A

ce système, M. Bouge aurait préféré celui de 1875 qui laissant l'instituteur cinq années dans chaque classe, le faisait avancer « mécaniquement » à la classe supérieure et permettait aux maîtres d'arriver à la troisième classe à l'âge de trente-cinq ans. Pour l'honorable député, enfin, les considérations d'ordre budgétaire ne devaient pas prévaloir, sous peine de reconnaître virtuellement que toutes les décisions ou délibérations de la Chambre dûssent recevoir préalablement l'approbation de la commission du budget...»

A l'opposite, M. Delpeuch, rapporteur de la loi du 25 juillet 1893, préconisait les avantages du pourcentage, en ce qu'il est un procédé sûr et rapide de se rendre compte de la dépense permanente occasionnée par l'enseignement primaire élémentaire.

Enfin, le Ministre de l'Instruction publique vint appuyer le rapporteur en déclarant que, sans le pourcentage, aucune clarté ne serait possible dans la comptabilité de l'enseignement primaire, et que chaque année, à la discussion du budget, on verrait renaître la question des instituteurs.

La Chambre lui donna raison et maintint le pourcentage qu'elle modifia toutefois dans les proportions suivantes.

Les stagiaires forment un effectif de 15 0/0.

Les titulaires sont divisés en 5 classes et répartis comme suit :

5 ^e classe	25 pour cent
4 ^e »	25 »
3 ^e »	20 »
2 ^e »	10 »
1 ^{re} »	5 »

Ce mode de répartition, qui offrait des avantages incontestables au point de vue budgétaire, fut maintenu jusqu'au premier janvier 1903 : La loi de finances du 30 mars 1902, dans son article 69, le supprima sur la proposition de M. Rouland.

« Le système du pourcentage — déclara-t-il — à la tribune de la Chambre, n'a été qu'un trompe-l'œil. Il fait obstacle au jeu normal de la législation et il est impossible de prévoir avec lui, l'âge auquel un instituteur peut arriver à toucher 1.500 francs. Les enquêtes prouvent que des maîtres de trente-cinq ans ont la bonne fortune d'être en troisième classe, alors que d'autres âgés de quarante-cinq ans, mais moins favorisés par les événements, ne touchent que douze cents francs. » En effet, avec le pourcentage, on ne pouvait passer d'une classe à l'autre, que si des décès, des retraites ou des démissions permettaient l'entrée et la sortie, ce qui était — on le voit — l'œuvre du hasard seul.

Le pourcentage fut donc supprimé et remplacé par un système de répartition qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1903, et que nous allons maintenant étudier.

L'avancement des instituteurs et des institutrices publics a lieu soit à l'ancienneté, soit au choix.

a) L'avancement à l'ancienneté permet d'assurer à l'instituteur qui avance en âge une rémunération qui s'élève progressivement et régulièrement à mesure que le nombre de ses années de service augmente et qu'il acquiert, par la force même des choses, une expérience et une valeur professionnelles plus grandes :

b) L'avancement au choix est particulièrement destiné à récompenser — par des augmentations de traitement, plus fréquentes et plus rapides — l'aptitude et le dévouement professionnels. Il corrige ainsi — quand il est sainement appliqué — ce que l'avancement à l'ancienneté aurait d'injuste et surtout de décourageant pour l'élite du personnel enseignant qui — sans lui — n'aurait d'autre récompense que l'estime des chefs et la satisfaction toute morale du devoir accompli.

Mais, si la loi du 30 mars 1902 a changé le mode de répartition des instituteurs et des institutrices entre les différentes classes fixées par la loi du 19 juillet 1889, elle a respecté le nombre des classes elles-mêmes, qui reste toujours fixé à six : un pour les stagiaires et cinq pour les instituteurs et institutrices titulaires.

Mode d'avancement d'après la loi du 30 mars 1902.

I. *Avancement à l'ancienneté.* — L'article 24 modifié de la loi du 19 juillet 1889, nous indique que les instituteurs et institutrices stagiaires sont titularisés au 1^{er} janvier qui suit l'année de l'obtention du certificat d'aptitude pédagogique, pourvu toutefois qu'ils remplissent des conditions déterminées par l'article 23 de la loi, 30 octobre 1886 (1).

Pour les instituteurs et institutrices titulaires, — à partir du 1^{er} janvier 1904, les conditions d'avancement à l'ancienneté ont été les suivantes :

1° Les instituteurs ou institutrices seront promus à la quatrième classe, après cinq ans passés dans la cinquième ;

2° A la troisième, après cinq ans passés dans la quatrième (2) ;

3° A la deuxième classe, six ans après leur passage dans la troisième.

La promotion de la deuxième à la première classe n'a pas lieu à l'ancienneté.

(1) Stage de deux ans ou dispense de stage. — Certificat d'aptitude pédagogique. — Être porté sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'instituteur, dressée par le Conseil départemental.

(2) Art. 55, Loi finance, 26 décembre 1908.

II. *Avancement au choix.* — Le nombre des promotions au choix des instituteurs et des institutrices des cinquième, quatrième et troisième classes, peut être égal, au dixième du nombre des maîtres et des maîtresses de ces classes qui comptent au moins trois ans d'ancienneté dans leur classe et qui ne sont pas promus de droit à l'ancienneté.

Les promotions à la première classe sont accordées exclusivement au choix, aux instituteurs et aux institutrices qui comptent un minimum de six ans d'ancienneté dans la deuxième classe, sans que le nombre total des promotions annuelles puisse être supérieur au sixième du nombre des maîtres qui remplissent les conditions précédemment indiquées.

Toutefois, par mesure transitoire et pour corriger dans une certaine mesure les effets regrettables que les différents modes de classement avaient eu sur l'avancement de certains maîtres dignes d'intérêt, l'article 55 de la loi de finances du 26 décembre 1908, a décidé que pendant une durée de cinq ans, à dater du 1^{er} janvier 1909, le minimum d'ancienneté dans la deuxième classe serait réduit de trois ans pour les instituteurs qui comptent au moins vingt-cinq ans de services.

Une dernière condition est enfin requise des candidats à la première — aussi bien d'ailleurs qu'à la deuxième classe — c'est la possession du brevet supérieur, pour tous les instituteurs et institutrices

qui n'étaient pas encore en fonctions au 19 juillet 1889.

L'avancement au choix est, on le voit, subordonné à certaines conditions de stage destinées à mettre un frein aux carrières trop rapides ; quant aux conditions de pourcentage qui limitent notablement le pouvoir de l'administration, des préoccupations d'ordre budgétaire semblent seules les avoir motivées.

Désignation des instituteurs et des institutrices pour l'avancement (1). — Dans chaque département, l'inspecteur d'académie dresse, chaque année et dans la première quinzaine d'octobre, sur la proposition des inspecteurs primaires : 1° la liste d'ancienneté des instituteurs, ainsi que celle des institutrices (2) ; 2° la liste des maîtres et celle des maîtresses à proposer pour l'avancement au choix.

a) *La liste d'avancement à l'ancienneté* doit comprendre tous les instituteurs et institutrices titulaires du département, placés par classe et par rang d'ancienneté dans la classe. Pour calculer l'ancienneté des titulaires d'une même classe, on comptera le temps de service écoulé, soit depuis la titularisation pour la cinquième classe, soit depuis la dernière

(1) Décret du 18 juillet 1893.

(2) L'art. 1^{er} du déc. du 18 juillet 1893, exige une liste spéciale aux institutrices.

promotion pour les autres classes ; les interruptions de service autres que les congés pour maladies ne sont pas comptées dans l'ancienneté.

Si deux instituteurs remplissent les mêmes conditions d'ancienneté dans la même classe (1), leur rang sera déterminé par la durée totale des services dans l'enseignement public, y compris le temps passé à l'école normale, à partir de l'âge de dix-huit ans pour les instituteurs et de dix-sept ans pour les institutrices ; on fera même entrer en ligne de compte tous les services rendus à un titre quelconque dans l'enseignement public, à partir de l'âge de dix-huit ans, fut-ce même à titre d'instituteur suppléant (Circ. min. du 31 juillet 1906).

Le temps passé au service militaire, lui-même, quelle que soit l'époque à laquelle il ait été accompli, sera compté aux instituteurs dans le calcul de leur ancienneté, à raison de six mois par promotion.

Cette majoration leur est acquise, que les services militaires aient été accomplis avant ou après leur entrée dans les cadres de l'instruction publique. Toutefois, on ne tiendra compte des services antérieurs que sous réserve, pour l'intéressé de justifier, selon les cas : 1° qu'il a adressé à l'autorité compétente une demande régulière d'emploi, dans le délai d'un an après sa libération ; 2° qu'il s'est présenté au

(1) Art. 2, dernier §.

premier concours ou examen ouvert après l'expiration du délai d'un an, en vue de l'admission aux fonctions d'instituteurs ; 3° qu'il a, dans le délai d'un an après sa libération, entrepris ou poursuivi les études en vue de son admission à ces examens ou à ces concours (Arr. min. du 20 avril 1906).

b) *La liste d'avancement au choix* est établie par classe et par ordre de mérite, mais ne peut comprendre — ainsi que nous l'avons vu — plus du dixième ou du sixième — selon le cas — de l'effectif des instituteurs ou des institutrices. De plus, les maîtres et les maîtresses promus à une classe supérieure, doivent compter trois ans de services — au moins — dans la classe à laquelle ils appartiennent, au 31 décembre de l'année dans laquelle a lieu la présentation, abstraction faite des interruptions de service, sauf des congés pour maladie.

Mais, les listes d'avancement à l'ancienneté ou au choix, ainsi dressées par l'inspecteur d'académie sur la proposition des inspecteurs primaires, ne sont pas définitives : l'article 50 de la loi du 30 octobre 1886 déclare qu'elles doivent être arrêtées par le Conseil départemental.

Le rôle de ce Conseil paraît très important ici puisque, dans certains cas, il peut enlever aux inspecteurs une part considérable de leur autorité ;

toutefois, il semble bien que le Conseil départemental ne puisse pas porter un nom sur une liste d'avancement, de sa propre initiative, mais doive se borner à opérer des radiations quitte à demander à l'Inspecteur d'Académie des propositions nouvelles.

Mais l'intervention du Conseil départemental qui est une chose excellente dans la matière si délicate de l'avancement, puisqu'elle sert à écarter dans l'esprit des intéressés tout soupçon de favoritisme, ne présente-t-elle pas un danger, celui des indiscretions à raison de renseignements personnels que devront nécessairement connaître les membres du Conseil pour juger du mérite du candidat ? En réalité, le danger des indiscretions est peu à craindre, car les membres des Conseils départementaux, presque toujours choisis parmi l'élite des instituteurs, comprennent certainement que s'il est juste de demander à l'Inspecteur d'Académie des renseignements suffisamment détaillés, il serait préjudiciable à l'intérêt général du service, d'exiger de lui la communication des dossiers des instituteurs et des pièces confidentielles qui peuvent s'y trouver.

Les listes de présentation une fois établies conformément aux principes que nous venons d'exposer, sont transmises au préfet et adressées au ministre qui fixe le nombre des promotions au choix, à faire

par classe et par département, parmi les instituteurs et parmi les institutrices.

C'est, en effet, le préfet qui est chargé de promouvoir les maîtres et les maîtresses à leur nouvelle classe, et toutes les promotions partiront du premier janvier suivant.

Aussitôt après l'attribution des promotions, la liste générale d'ancienneté des instituteurs et des institutrices titulaires publics est publiée, chaque année, par les soins du ministère de l'Instruction publique, sous le titre d'*Annuaire de l'enseignement primaire élémentaire* (arr. du 15 mai 1896) et un exemplaire de cette liste est mis, au moins deux jours par semaine, à la disposition des intéressés, soit à l'inspection académique soit au siège de chacune des inspections primaires.

Classement et avancement des instituteurs et institutrices adjoints dans les écoles primaires supérieures. — Les adjoints et adjointes des écoles primaires supérieures sont répartis — nous l'avons vu — en cinq classes par l'article 13 de la loi du 19 juillet 1889.

La classe de début est la cinquième classe : cependant, si l'instituteur, nouvellement nommé adjoint dans une école primaire supérieure, appartenait déjà à une classe plus élevée, il sera rattaché, dans ses nouvelles fonctions, à la classe dont le traitement

sera au moins égal aux émoluments soumis à retenue dont il jouissait avant sa nomination.

Les maîtres et maîtresses *délégés* dans les fonctions d'adjoints ou d'adjointes dans les écoles primaires supérieures, reçoivent un traitement invariable pendant toute la durée de leur délégation. D'autre part, ils ne peuvent obtenir de promotions dans le cadre élémentaire puisqu'ils n'exercent pas dans les écoles élémentaires ou maternelles, mais, en ce qui concerne ceux qui, à l'expiration de leur délégation ne seront pas titularisés dans le cadre de l'enseignement primaire supérieur, et qui rentreront dans le cadre élémentaire, des mesures seront prises pour qu'au point de vue de leur avancement, aucun préjudice ne résulte de leur délégation temporaire. Le nouveau classement qui leur sera attribué tiendra compte des promotions à l'ancienneté qu'ils auraient obtenues s'ils n'avaient pas été délégués, et s'il y a lieu d'un avancement au choix (Circ. min. du 24 novembre 1909).

Les instituteurs et institutrices adjoints *titulaires* des écoles primaires supérieures sont soumis, au contraire, à des règles d'avancement. Toutefois, l'avancement à l'ancienneté proprement dit n'existe pas pour eux. Les maîtres adjoints titulaires sont, en effet, toujours promus au choix sur l'ensemble des fonctionnaires, et par classe, après trois années au moins et six au plus, passées dans la classe immé-

diatement inférieure (art. 25, loi 19 juillet 1889). Leurs promotions sont accordées hors cadres ; leur nombre s'ajoute par suite à celui des promotions relatives aux instituteurs des écoles élémentaires.

Classement et avancement des instituteurs et institutrices détachés (1).

A. *Instituteurs et institutrices exerçant dans les écoles situées hors de France.* — Les instituteurs et institutrices, stagiaires ou titulaires, qui sont détachés hors de France après autorisation du ministre de l'Instruction publique, conservent leur droit à l'avancement (art. 6).

Ils restent, en effet, inscrits pour ordre, dans le cadre départemental auquel ils appartenaient au moment de leur détachement, et les règles de classement et d'avancement, qui s'appliquent à eux, ne diffèrent pas sensiblement de celles que nous venons d'étudier.

Les stagiaires détachés, obtiennent leur titularisation du préfet du département dans lequel ils sont inscrits, dès qu'ils remplissent les conditions ordinaires indiquées par l'article 23 de la loi du 30 octobre 1886, et qu'ils ont été l'objet d'une proposition favo-

(1) Décret du 16 juin 1889.

nable de la commission spéciale instituée à l'article 3 (art. 7 du déc. modifié 4 février 1906) (1).

Les instituteurs et institutrices titulaires détachés, sont soumis aux mêmes règles d'avancement à l'ancienneté que leurs collègues du ministère de l'Instruction publique ; toutefois aucune promotion ne pourra leur être accordée sans l'assentiment du ministre de l'instruction publique, — et un arrêté spécial devra être pris à cet effet, pour chacun d'eux (Circ. min. du 5 novembre 1909).

Quant à l'avancement au choix, il ne peut avoir lieu, en ce qui concerne les promotions à la quatrième, troisième et deuxième classes, qu'après trois ans d'exercices dans la classe immédiatement inférieure, dont deux ans au moins de séjour hors de France, mais sans qu'il soit besoin de tenir compte ici du nombre de promotions accordées à l'ancienneté.

Comme pour les maîtres des écoles élémentaires ordinaires, les promotions à la première classe sont accordées exclusivement au choix, après six ans de services dans la deuxième classe, ou bien, après trois dont deux au moins de séjour hors de France, pour les maîtres qui sont compris dans la période transitoire prévue par l'article 22 de la loi du 30 décembre 1903. Ici, encore, les promotions peuvent avoir lieu

(1) *Infra*, p. 148, voir la composition de cette commission spéciale.

sans qu'il soit besoin de tenir compte du nombre de maîtres comptant le minimum d'ancienneté dans la deuxième classe.

La possession du brevet supérieur est requise des maîtres détachés qui aspirent aux deux premières classes — sauf de ceux qui étaient entrés en fonctions avant le 19 juillet 1889.

Enfin, dernière particularité, ce n'est pas le Préfet de leur ancien département qui accorde les promotions aux instituteurs détachés hors de France ; c'est le ministre de l'Instruction publique lui-même qui les choisit sur une liste de présentations arrêtée sur les propositions du ministre compétent, par une commission spéciale composée de trois représentants du ministère de l'Instruction publique, d'un représentant de chacun des ministères intéressés et dont le Président est nommé par le ministre de l'Instruction publique (art. 8 déc. précité).

B. Instituteurs et institutrices détachés exerçant en France. — Les règles d'avancement à l'ancienneté auxquelles ces fonctionnaires sont soumis, sont celles des instituteurs et institutrices ordinaires, indiquées aux articles 73 de la loi du 31 mars 1903 et 22 de la loi du 30 décembre 1903 modifié par la loi de finances du 26 décembre 1908.

Mais l'avancement au choix présente une parti-

cularité (1) ; il se fait, en effet, sur une liste de présentation arrêtée tous les ans, d'après les propositions de chaque département ministériel, par la commission spéciale que nous avons déjà rencontrée dans l'avancement au choix des instituteurs détachés hors de France.

Sur le vu de cette liste, le ministre de l'Instruction publique fixe le nombre des promotions à accorder au choix aux quatrième, troisième et deuxième classes. Il fixe le nombre des promotions à la première classe d'après celui des instituteurs et institutrices détachés appartenant à la deuxième classe et comptant un minimum de six années d'ancienneté.

Le ministre transmet alors les noms des instituteurs et des institutrices compris dans le nombre des promotions, au Préfet de leur département d'origine dont l'arrêté, fixant les promotions soit au choix, soit à l'ancienneté, sera notifié au ministre intéressé par le ministre de l'Instruction publique.

Classement et avancement des instituteurs et institutrices de la ville de Paris. — Les instituteurs publics de la ville de Paris sont placés sous le régime spécial de classement et d'avancement créé par le décret du 20 août 1892, modifié par les décrets du 25 juin 1898, du 24 juillet 1904 et du 4 juillet 1907,

(1) Art. 3, al. 2, du Déc. du 16 juin 1889.

tout en restant soumis pour le surplus aux règles générales précédemment rencontrées et mentionnées aux articles 6, 24 et 34, § 3 de la loi du 19 juillet 1889.

Les instituteurs titulaires adjoints et les institutrices titulaires adjointes, répartis en 5 classes, peuvent passer d'une classe à l'autre soit à l'ancienneté, en suivant les règles ordinaires, soit au choix, auquel cas un minimum de trois ans d'exercice dans la classe inférieure est requis (art. 5), sans que le nombre des promotions dans chaque classe puisse être supérieur au quart de l'effectif de la classe immédiatement inférieure.

Les instituteurs et institutrices adjoints qui comptent un certain nombre d'années dans la première classe (cinq au minimum), peuvent être nommés instituteurs doyens ; ils obtiennent alors un supplément de traitement de trois cents francs, qui, après cinq ans de décannat, pourra être porté à six cents francs.

Les instituteurs et institutrices titulaires adjoints peuvent être appelés à une direction d'école, à la condition qu'ils appartiennent aux deux premières classes. Nous en concluons qu'ils devront être nécessairement pourvus du brevet supérieur, puisque l'accès des deux premières classes est réservé aux titulaires de ce titre.

L'avancement du poste d'instituteur adjoint à celui de directeur d'école à Paris, fait l'objet d'un ta-

bleau dressé à cet effet par une Commission spéciale. Sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, directeur de l'enseignement primaire, le Préfet de la Seine dresse la liste des instituteurs et des institutrices dont les titres à une direction d'école à Paris lui paraissent devoir être examinés par la Commission spéciale prévue par l'article 6 modifié le 4 juillet 1907.

Cette Commission se compose du Préfet de la Seine, président ; de l'Inspecteur d'Académie directeur de l'enseignement primaire, vice-président ; des inspecteurs et inspectrices de l'enseignement primaire en exercice dans le département de la Seine ; des inspectrices des écoles maternelles de ce département ; de dix membres du Conseil départemental de l'enseignement primaire, savoir : le directeur et la directrice des écoles normales, membres de droit ; quatre conseillers généraux, deux instituteurs et deux institutrices désignés par le Conseil départemental.

Cette Commission arrêtera le tableau d'avancement des instituteurs et institutrices adjoints aux fonctions de directeurs et de directrices d'écoles, tableau qui sera publié au *Bulletin départemental*.

Les directeurs et directrices d'écoles à Paris, sont soumis eux-mêmes à des règles spéciales de classement et d'avancement ; ils sont — nous l'avons vu — répartis en quatre classes et ne peuvent pas-

ser d'une classe à l'autre qu'après trois ans d'exercice au minimum dans la classe inférieure. — De plus, le nombre des promotions dans chaque classe ne pourra dépasser le tiers de l'effectif de la classe immédiatement inférieure.

Tel est le régime spécial de classement et d'avancement auquel est soumis le personnel enseignant primaire de la Ville de Paris ; nous indiquerons, pour être complet, que c'est le Préfet de la Seine qui accorde les promotions de classe sur la proposition du directeur de l'enseignement primaire, une fois par an, avec effet à dater du 1^{er} janvier suivant (art. 8, mod. déc. 24 juillet 1904).

CHAPITRE VII

AVANTAGES DIVERS RÉSERVÉS AU PERSONNEL ENSEIGNANT PRIMAIRE

§ 1. — Bénéfice du demi-tarif sur les chemins de fer (1).

Cet avantage fut tout d'abord accordé en 1879 par les Compagnies de chemins de fer aux instituteurs et institutrices primaires voyageant pour les besoins du service. Depuis, la réduction de moitié du prix a été obtenue des Compagnies par le ministre de l'Instruction publique, en toute circonstance et quel que soit le motif du voyage effectué.

Sur le réseau de l'Etat, tout instituteur peut se faire délivrer une carte d'identité, rigoureusement personnelle, valable pour une année et donnant droit à une réduction de 50 0/0 sur le prix des billets simples (2).

(1) Circ. min. du 26 mai 1884, 1^{er} août 1895, 5 mai 1896 et 15 avril 1910.

(2) La circulaire ministérielle du 15 avril 1910 nous indique que le système de la carte permanente de circulation à demi-

Les autres réseaux exigent une demande de billets à demi-tarif pour chaque voyage. Ces demandes sont pourvues d'un numéro d'ordre et détachées d'un livret à souches, par l'Inspecteur d'Académie ou l'Inspecteur de l'enseignement primaire, qui les signent.

Les instituteurs ou les institutrices qui voyagent avec les permis à demi-place, doivent être porteurs de leur photographie pourvue du visa de l'inspecteur et de la signature du porteur. Enfin, depuis l'instruction ministérielle du 8 juin 1897, la correspondance relative aux demandes et aux envois des cartes à demi-tarif est admise à circuler en franchise postale entre les instituteurs et leurs inspecteurs.

§ 2. — Exemptions universitaires.

Les instituteurs et institutrices publics, et en général les fonctionnaires de l'enseignement primaire public, sont dispensés des droits d'inscription dans toutes les Facultés ou écoles supérieures de l'Etat. Ils sont également dispensés des droits de bibliothèque, d'examen, de certificats d'aptitude et de diplôme afférents aux grades de licenciés ès-sciences et de licenciés ès-lettres (1).

tarif a été étendu, après le rachat de la Compagnie de l'Ouest, au nouveau réseau de l'Etat tout entier.

(1) Loi de finances eu 30 mars 1888, art. 12.

Enfin, un avantage beaucoup plus pratique est accordé aux membres de l'enseignement primaire public : leurs enfants bénéficient de la gratuité de l'externat libre dans tous les lycées nationaux et collèges communaux de filles et de garçons.

§ 3. — Internats annexés à des écoles publiques.

La possibilité, pour les instituteurs et institutrices publiques, d'annexer un pensionnat à leur école et d'en tirer des revenus sans être astreints à payer l'impôt de la patente a été reconnue par la loi organique dans son article 13.

C'est le conseil départemental, après avis conforme du conseil municipal, qui autorise l'instituteur ou l'institutrice, qui en a fait la demande, à recevoir des élèves internes.

A cet effet, le maître déclarera son intention à l'Inspecteur d'Académie et au maire de la commune, et sera tenu de déposer, entre les mains de ce magistrat municipal, le plan du local de l'établissement.

Le maire saisit de la question son Conseil municipal et adresse à l'Inspecteur d'Académie — par l'intermédiaire du Préfet — l'extrait de la délibération prise à ce sujet. Le Conseil municipal ne formule d'ailleurs qu'un simple avis qui ne liera donc pas le Conseil départemental dont la décision ne comporte aucun recours devant le Conseil supérieur de l'Ins-

truction publique (En ce sens : Cons. sup. contentieux, 24 déc. 1835).

Dans sa décision le Conseil départemental se conformera aux prescriptions du décret du 16 janvier 1894, qui a réglé les conditions d'établissement et de fonctionnement des pensionnats primaires (1). Il décidera enfin, si le pensionnat pourra être admis à recevoir des enfants des deux sexes ; cette question devant faire l'objet, d'après l'article 4, d'une délibération et d'une autorisation spéciales.

§ 4. — Congés et absences.

Attribution et durée des congés pour maladie. — Tout instituteur ou institutrice qui, par son état de santé, se trouve empêché de remplir ses obligations professionnelles, peut obtenir une interruption de service. Il lui suffira, pour cela, d'aviser l'Inspecteur primaire et d'adresser, en même temps, à l'Inspecteur d'Académie, une demande de congé accompagnée d'un certificat médical motivant cette interruption de service et en indiquant la durée approximative.

(1) Le décret du 16 janv. 1894 s'occupe de l'installation des dortoirs, des réfectoires et de l'infirmerie (art. 2), du personnel chargé de la surveillance et des détails du service intérieur des pensionnats.

Si la demande lui paraît justifiée, l'Inspecteur d'Académie avisera le Préfet qui statuera. Si le congé est accordé, le service sera assuré au moyen d'instituteurs auxiliaires rétribués par l'Etat (1).

D'après une circulaire ministérielle du 21 avril 1897, l'article 16 du décret du 3 novembre 1853 reste toujours applicable ; en conséquence, les instituteurs et institutrices ne pourront obtenir que des congés dont la durée ne pourra excéder six mois par an : trois mois avec traitement intégral et trois mois à demi traitement, calculés à partir du début de la première suppléance. Au delà de ces six mois, l'instituteur en congé n'aura plus droit à aucun traitement.

Le calcul des congés de maladie soulève une difficulté : lorsqu'un instituteur a obtenu pour cause de maladie, au cours d'une année « calculée à partir du jour de sa première suppléance », les six mois de congé avec traitement intégral ou partiel, peut-il, un an après cette première suppléance, voir s'ouvrir une nouvelle année au cours de laquelle il pourra bénéficier d'une même période de congé, même si les six mois de congé obtenus par lui n'ont pas été les six premiers mois de l'année écoulée ?

Le Conseil d'Etat consulté sur ce point par le

(1) Art. 42, loi 19 juillet 1889 modifiée le 23 juillet 1893.

ministre de l'Instruction publique n'a pas admis l'affirmative.

La question du Ministre était en effet la suivante : « A la suite d'un congé rétribué d'une durée de cinq mois par exemple, occupant les cinq derniers mois d'une année dont le début serait déterminé par un congé rétribué d'un mois — lui-même suivi d'une reprise de fonctions d'une durée de six mois, le Ministre aurait-il le droit d'accorder, soit après une reprise des fonctions si courte qu'on la suppose, soit même immédiatement et sans aucune reprise d'activité, un troisième congé rétribué de six mois consécutifs, puisque ces deux derniers congés, l'un de cinq mois, l'autre de six, appartiendraient à deux années différentes ?

Le Conseil d'Etat a vu dans l'affirmative un moyen de frauder l'article 16 du décret de 1853, et considérant que cet article exige, en toute hypothèse, qu'aucune période quelconque d'une durée de douze mois de la carrière d'un fonctionnaire ne comprenne plus de six mois de congé rétribué, a répondu négativement à la question.

Interruption du cours des droits à la retraite. — Les instituteurs et institutrices déjà mis en congé pour cause de maladie, avec traitement partiel ou intégral et qui sont, après ce congé, suppléés aux frais de l'Etat, conformément à l'article 42 de la loi du

25 juillet 1893, peuvent-ils compter pour la retraite cette période non rétribuée pendant laquelle ils sont suppléés aux frais de l'Etat ?

Les sections réunies du Conseil d'Etat des Finances et de l'Instruction publique n'ont pas été d'avis (1) d'accorder cet avantage aux instituteurs en congé pour cause de maladie, et ont prétendu que la situation d'un instituteur suppléé aux frais de l'Etat, s'identifiait avec celle de congé prévue par l'article 16 du décret du 9 novembre 1853, et que dès lors, en dehors des six mois de congé qui peuvent être accordés avec traitement intégral ou partiel, un instituteur ne pourrait compter, pour la retraite, une période pendant laquelle il aurait été suppléé aux frais de l'Etat.

II. *Congé spécial aux institutrices en couches.* — Une loi récente toute d'humanité et de justice — celle du 15 mars 1910 — a modifié, en faveur des institutrices publiques en couches, la règle normale des congés, en décidant qu'un congé de deux mois avec plein traitement leur serait accordé, en dehors des congés pour maladie prévus par le décret du 9 novembre 1853.

La loi nouvelle prévoit en outre une prolongation qui pourra atteindre la durée du congé lui-même, dans le cas où l'institutrice serait hors d'état de re-

(1) Séance du 24 février 1897.

prendre son service. L'article 1^{er}, al. 2, rend obligatoires, d'ailleurs, un examen et un certificat médical constatant que les institutrices peuvent reprendre leurs fonctions sans dommage pour leur santé.

L'institutrice en couches peut-elle bénéficier, en sus du congé spécial institué par la loi du 15 mars 1910, des congés ordinaires tels que nous les avons déjà indiqués ? La solution de la question ne peut pas faire de doute si l'on s'en tient à la lettre de l'article premier de la loi de 1910 qui accorde un congé de deux mois *en dehors* des congés du décret de 1853. Il est en tout cas conforme à l'esprit du législateur d'affirmer qu'une institutrice souffrant des suites de ses couches, pourrait valablement obtenir, après les quatre mois de congé prévus par la loi de 1910, le congé normal de six mois prévu par le décret du 9 novembre 1853.

III. *Congés et absences pour convenances personnelles* (1). — Les instituteurs et institutrices publics ne peuvent ni intervertir les jours de classe, ni s'absenter, sans y avoir été autorisés par l'Inspecteur primaire et sans avoir donné avis de cette autorisation aux autorités locales. L'autorisation devra être donnée par l'Inspecteur d'Académie, si l'absence doit durer plus de trois jours, et si le congé doit dépasser quinze jours, le Préfet seul peut l'accorder.

(1) Règlement scolaire du 18 janvier 1887, art. 23.

Toutefois, dans des circonstances graves et imprévues, le maître pourra s'absenter, sans autre condition que de donner immédiatement avis de son absence aux autorités locales et à l'Inspecteur primaire.

Lorsque la durée du congé excèdera quinze jours, aux termes de l'article 16 du décret du 9 novembre 1853, une retenue sera opérée sur le traitement de l'instituteur, à moins toutefois que le fonctionnaire n'ait joui d'aucun congé ni d'aucune autorisation d'absence, pendant trois années consécutives, auquel cas un congé d'un mois, sans retenue, pourra lui être accordé.

Pour les congés de moins de trois mois, la retenue est de la moitié au moins et des deux tiers au plus du traitement.

Après trois mois de congés consécutifs ou non, dans la même année, l'intégralité du traitement est retenue et le temps qui excède les trois mois n'est pas compté comme service effectif en vue de la retraite.

Les vacances ne constituent pas une interruption dans l'application des règles concernant les congés, cependant le traitement des vacances est dû à tout maître qui, même immédiatement après un congé, a terminé l'année classique et a assisté à la distribution des prix (1).

(1) Circulaire ministérielle du 18 avril 1880.

Lettre ministérielle du 28 décembre 1893.

IV. *Congés accordés en vue de l'accomplissement d'un devoir imposé par la loi.* — Les absences, qui ont pour cause l'accomplissement d'un devoir imposé par la loi, sont affranchies de toute retenue. Ce sera le cas du maître soldat, sous-officier, ou officier de réserve, mis en demeure d'accomplir une période d'instruction militaire dans le cours de l'année scolaire.

V. *Congés rétribués pour causes exceptionnelles.* — Les instituteurs et institutrices qui sont obligés de cesser leurs fonctions pour une des causes exceptionnelles prévues aux premier et deuxième paragraphes de l'article 11 de la loi du 9 juin 1853, peuvent conserver l'intégralité de leur traitement jusqu'à leur rétablissement ou jusqu'à leur mise à la retraite.

Il s'agit ici de cas très graves qu'il serait souverainement injuste de soumettre à la règle ordinaire des congés pour maladie : l'instituteur aura été, par exemple, mis hors d'état de continuer son service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou en exposant ses jours pour sauver la vie d'un citoyen, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de ses fonctions. Il en sera de même de l'instituteur qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer.

§ 5. — Conséquences diverses des congés.

A. *Au point de vue de l'ancienneté de services de l'Instituteur.* — Aux termes de l'article 3 du décret du 17 juillet 1895, ne peuvent entrer dans le calcul de l'ancienneté, les interruptions de services autres que les congés pour maladie.

Toutefois, parmi les congés de maladie, il faut faire une différence entre ceux qui sont accordés avec traitement partiel ou intégral et ceux qui ne comportent aucune rémunération ; ces derniers doivent être défalqués du nombre des années de service (Circ. min. du 11 avril 1901).

Quant au temps de service passé sous les drapeaux, il nous faut tout d'abord mentionner une disposition que rappelle la circulaire ministérielle du 14 mars 1893, d'après laquelle il n'y a pas lieu de déduire de l'ancienneté générale de services, le temps passé sous les drapeaux pendant la guerre de 1870, par le fonctionnaire qui, au moment de la déclaration de guerre, remplissait effectivement les fonctions dont l'exercice lui est compté comme services au tableau d'ancienneté.

Le même solution doit être étendue aux instituteurs stagiaires et titulaires qui appartenaient à l'enseignement au moment de leur incorporation (Arr. min., 11 avril 1901).

B. *Au point de vue de la réalisation de l'engagement décennal.* — Une circulaire ministérielle du 15 février 1897, détermine la situation exacte des anciens élèves-maîtres et des anciennes élèves-maîtresses d'école normale qui obtiennent des congés pour quelque raison que ce soit — sauf pour cause de maladie constatée par un médecin assermenté.

Les congés ainsi accordés pour convenances personnelles aux maîtres qui n'ont pas encore accompli intégralement leur engagement décennal, ne peuvent excéder trois ans. — Ce délai passé, les intéressés seront mis en demeure de solliciter leur réintégration dans l'enseignement public ou de rembourser le prix de la pension dont ils ont joui à l'école normale.

C. *Au point de vue de la pension de retraite* (1). — Le temps passé en congé sans traitement ne compte pas pour la liquidation de la pension de retraite. Mais le temps passé en congé avec traitement partiel ou intégral, est liquidable jusqu'à concurrence de cinq ans (2).

§ 6. — **Vacances.**

Les instituteurs et institutrices primaires publics, jouissent de grandes vacances annuelles dont la durée est de six semaines.

(1) Arrêté ministériel du 22 février 1860.

(2) Loi du 9 juin 1833, art. 10.

Toutefois, les maîtres qui font partie du personnel des écoles primaires supérieures et ceux qui ont organisé dans les écoles primaires élémentaires des classes de vacances peuvent bénéficier, après avis du Conseil départemental, d'une augmentation de deux semaines de vacances (Arr. min., 4 janvier 1894, art. 1^{er}).

Un congé supplémentaire d'une ou deux semaines au maximum peut également être accordé chaque année aux instituteurs et aux institutrices qui ont institué des cours d'adultes, fait des conférences populaires, ou qui ont contribué activement au fonctionnement des œuvres complémentaires de l'école.

Enfin, en dehors des vacances proprement dites, des jours de congé sont annuellement accordés aux écoles primaires ; l'article 21 du règlement modèle du 18 janvier 1887, les énumère : à l'occasion des fêtes de Pâques, une semaine ; le premier jour de l'an ou le lendemain, si ce jour est un dimanche ou un jeudi ; le lundi de la Pentecôte, le lendemain de la Toussaint, le matin seulement ; les jours de fêtes patronales et le jour de la fête nationale.

§ 7. — Gratuité accordée dans certains cas aux instituteurs et aux institutrices malades qui désirent suivre un traitement thermal.

L'instituteur malade et qui désire suivre un traitement thermal, peut solliciter la gratuité des eaux.

1° S'agissant d'un établissement de l'Etat, l'instituteur adressera une demande sur papier libre (1) au ministre de l'Intérieur, par l'intermédiaire de l'Inspecteur primaire, de l'Inspecteur d'Académie et du Préfet. Il y joindra le certificat médical — également sur papier libre — prescrivant le traitement thermal. — Si la demande est agréée, l'instituteur pourra suivre gratuitement le traitement thermal, et aura droit, en même temps, aux consultations gratuites du médecin attaché à l'établissement.

2° S'agissant d'un établissement n'appartenant pas à l'Etat, les instituteurs et institutrices devront adresser une demande au Directeur de l'établissement, ou pourront demander un secours au ministère de l'Instruction publique, pour suivre le traitement thermal (2).

La demande de secours pour suivre un traitement thermal, doit être adressée au ministère de l'Instruction publique avant le 1^{er} avril, par la voie hiérarchique; elle sera accompagnée du certificat médical indiquant la station thermale où le malade doit se rendre.

C'est le Préfet qui, aux termes de la circulaire du

(1) La loi du 13 Brumaire, an VII, exempte de la formalité du timbre toutes les demandes de secours. On admet que la demande gratuite des eaux peut leur être assimilée.

(2) Cir. min. du 14 avril 1890, 1^{er} mai 1891 et 14 mars 1896.

1^{er} mai 1891, proposera au Ministre les instituteurs et institutrices que leur état de santé, la modicité de leur traitement, leurs charges de famille, recommandent plus particulièrement à son attention. — Un rang de classement pourra être attribué, à cet effet, à chaque demande, mais l'indemnité—même si elle est accordée, ne sera mandatée qu'au retour de l'instituteur, par le Préfet, sur le vu d'un certificat de présence délivré par le directeur de l'Etablissement thermal, ou le commissaire du gouvernement, pour les établissements de l'Etat.

CHAPITRE VIII

AUTRES AVANTAGES RÉSERVÉS AUX INSTITUTEURS PUBLICS

Distinctions et récompenses honorifiques

Les instituteurs et les institutrices publics qui apportent dans l'exercice de leurs fonctions le plus de zèle et de dévouement, peuvent recevoir des récompenses qui consistent le plus souvent en distinctions honorifiques.

Ces récompenses sont les suivantes : la mention honorable, la médaille de bronze, la médaille d'argent ; les médailles de bronze, d'argent et de vermeil pour la propagation de la vaccine et de la vaccination ; les prix spéciaux pour l'enseignement agricole et horticole ; des récompenses spéciales pour cours d'adultes ; des décorations d'officier d'Académie, d'officier de l'Instruction publique ; enfin des décorations dans l'ordre de la Légion d'honneur.

A. *Les médailles et mentions honorables* (art. 34. L. O.) sont exclusivement réservées aux instituteurs publics. — Elles leur sont décernées par le Ministre le 14 juillet de chaque année, après avis du Conseil départemental, sous certaines conditions indiquées par le décret du 18 janvier 1887.

1° La mention honorable ne pourra être accordée qu'aux instituteurs et aux institutrices comptant au moins cinq ans de services comme titulaires ;

2° La médaille de bronze ne pourra être décernée qu'aux maîtres et maîtresses ayant déjà reçu la mention honorable depuis deux années au moins ;

3° Enfin, nul ne pourra obtenir la médaille d'argent s'il n'a reçu la médaille de bronze depuis deux ans au moins.

Dans les limites de ces conditions, les propositions adressées au Conseil départemental et soumises, ensuite, à l'approbation du Ministre, sont établies par l'Inspecteur d'Académie, pour les mentions honorables et les médailles de bronze, — et par une Commission spéciale (1) pour la médaille d'argent.

La composition de cette Commission spéciale est fixée ainsi qu'il suit : l'Inspecteur d'Académie la préside, et les inspecteurs primaires, le directeur et la directrice des Ecoles normales, deux délégués du

(1) Art. 127, arr. min. du 18 janvier 1887, mod. arr. 18 janvier 1893.

Conseil départemental élus par ce Conseil, en sont les membres.

Le nombre des médailles accordées chaque année par département, est strictement fixé aux limites indiquées par l'article 128 du décret du 18 janvier 1887.

En vertu de ce texte, il peut être annuellement accordé aux instituteurs, institutrices et directrices d'écoles maternelles de chaque département : 1° une médaille d'argent pour chaque groupe de trois cents instituteurs titulaires et stagiaires, et une en plus pour toute fraction excédant cent cinquante ; 2° une médaille de bronze pour cent cinquante titulaires et stagiaires ; 3° une mention honorable pour cent (1).

Toutes les distinctions honorifiques rencontrées jusqu'ici, constituent, à proprement parler, des récompenses professionnelles. Etroitement réservées, en effet, aux fonctionnaires de l'enseignement public, elles n'ont pas pu dévier dans leur but, et l'une d'entre elles, notamment, la médaille d'argent est considérée, à bon droit, comme un hommage véri-

(1) Les instituteurs détachés dans les lycées et collèges, concourent pour les distinctions honorifiques avec les instituteurs et les institutrices du département.

En Algérie, en vertu de l'art. 12 du déc. du 8 nov. 1887, tout instituteur qui a fait recevoir dix élèves à l'Ecole normale ou dix indigènes au cours normal, à l'examen des bourses d'enseignement primaire supérieur ou d'enseignement secondaire, peut obtenir, en dehors des contingents réglementaires, soit la mention honorable, soit la distinction honorifique immédiatement supérieure à celle qu'il possédait déjà.

table rendu au mérite. Les instituteurs titulaires de la médaille d'argent jouissent d'ailleurs d'une allocation annuelle et viagère de cent francs, non soumise à retenue.

Cette allocation devient caduque en cas de révocation ou de démission, à moins que la démission ne soit fondée sur des raisons de santé reconnues valables par le Conseil départemental; elle continue à être versée après la retraite, aussi le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 31 juillet 1896 (S. 98, 3, 1903), a-t-il décidé qu'elle ne constituait pas un supplément de traitement et qu'elle ne pouvait, par suite, entrer en compte dans la liquidation de la pension de retraite.

Quoi qu'il en soit, on peut dire que la médaille d'argent est à l'instituteur ce que la médaille militaire est au soldat; et c'est même dans le but d'accentuer l'analogie réelle qui existe entre ces deux distinctions honorifiques que l'arrêté du 18 janvier 1893 pris par M. Charles Dupuy, alors ministre de l'Instruction publique, institua, pour la médaille d'argent, un signe distinctif, consistant en un ruban de couleur violette, avec lisérés jaunes.

B. *Des médailles de vermeil, d'argent, de bronze* ont été instituées par l'arrêté du 18 janvier 1893 pour récompenser les instituteurs et les institutrices publics qui auront réuni les statistiques les plus complètes sur les opérations vaccinales et qui auront fait le

plus d'efforts, soit par des conférences, soit par des démarches personnelles, pour propager la vaccination et la revaccination.

C. *Des prix spéciaux pour l'enseignement agricole et horticole* (1) sont également attribués aux instituteurs et institutrices publics qui ont donné à leurs élèves cet enseignement avec le plus de zèle et de succès.

Ces récompenses consistent en médailles avec primes variant de cent à trois cents francs, en mentions honorables et en rappels de ces récompenses. Un crédit de dix mille francs est inscrit à cet effet au budget du ministère de l'Instruction publique (chapitre 58), et un roulement a été établi entre les départements de ces prix spéciaux.

C'est une Commission spéciale, composée de représentants des ministères de l'Instruction publique et de l'Agriculture, qui, aux termes de l'arrêté ministériel du 16 janvier 1891, arrêtera la liste des lauréats. Le Préfet adressera à cet effet au ministre de l'Instruction publique des propositions motivées avec l'avis de l'Inspecteur d'Académie et les appréciations du professeur départemental d'agriculture.

D. *Des récompenses spéciales pour participation aux cours d'adultes et aux œuvres complémentaires de*

(1) Arr. min. 16 janv. 1890, 33 janv. 1891.

l'école (1) sont accordées aux instituteurs et institutrices qui se distinguent par leur travail et leur succès dans ces œuvres « post-scolaires ».

Ces récompenses consistent en : 1° un certain nombre de palmes d'officiers d'Académie et de l'Instruction publique déterminé — en sus du contingent normal annuel (2) — par le décret du 27 décembre 1900 modifié le 26 janvier 1909 et qui est de 120 pour les premières et de 40 pour les secondes. Toutefois, seuls les instituteurs et institutrices qui justifient au moins de la possession soit de la médaille de bronze des instituteurs et de la médaille de bronze décernée pour collaboration aux œuvres complémentaires de l'école — soit de la mention honorable des instituteurs et de la médaille de vermeil du cours d'adultes — pourront obtenir ces distinctions ;

2° Des médailles de vermeil, d'argent, ou de bronze, avec primes en argent de cinquante à cent francs — en nombre variable et dont l'article 3 de l'arrêté ministériel fixe les minima : cinquante médailles de vermeil avec prime de cent francs ; cent-vingt-cinq médailles d'argent avec prime de soixante-quinze fr. ; quatre cents médailles de cinquante francs (3). ;

(1) Arrêté ministériel du 4 janvier 1902.

(2) Voir plus loin le Décret du 4 août 1898.

(3) Ces minima sont presque toujours modifiés par des arrêtés ministériels ; c'est ainsi que pour 1911, un arrêté du 25 janvier a doublé le nombre des récompenses destinées aux instituteurs qui participent aux œuvres post-scolaires.

3° Des dons de livres ;

4° Des diplômes et des lettres de félicitations ;

5° Des rappels de récompenses antérieurement obtenues.

Enfin, les instituteurs qui ont institué un cours d'adultes, fait des conférences ou contribué activement au fonctionnement des œuvres complémentaires de l'école, peuvent bénéficier d'un congé supplémentaire d'une ou deux semaines au maximum, qui précédera immédiatement les grandes vacances, ou s'ajoutera, par fractions, aux divers congés attribués pendant le cours de l'année scolaire ; le congé leur sera accordé par le Préfet, en Conseil départemental, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie.

E. *Prix spécial aux écoles maternelles* (1). — Cette récompense spéciale est un prix biennal destiné à la directrice d'école maternelle publique la plus méritante ; — ce prix, qui consiste en une médaille d'argent et en une somme de cinq cents francs, est connu sous le nom de *Prix Pape Carpentier*.

F. *Prix spécial à l'enseignement du dessin dans les écoles primaires*. — Une médaille de bronze, accompagnée d'un diplôme, est attribuée, chaque année depuis 1892 — à l'instituteur qui s'est particulière-

(1) Déc. du 17 mai 1884.

ment distingué dans l'enseignement du dessin. Cette médaille, décernée à la distribution solennelle des récompenses de la Société des architectes français, est due à la libéralité d'un ancien membre de la Société, M. Eugène Monnier.

G. Palmes d'officiers d'Académie et d'officiers de l'Instruction publique. — Le décret du 24 décembre 1885 sur les distinctions honorifiques, article, 4 déclare que les décorations académiques sont conférées par le Ministre aux instituteurs et institutrices, titulaires ou adjoints, après avis du Recteur et sur la proposition du Préfet.

Toutefois, nul instituteur public ne peut être proposé pour les palmes d'officier d'Académie, s'il n'a obtenu depuis deux ans au moins la médaille d'argent ; une seule exception est faite en faveur des maîtres qui ont institué des cours d'adultes ; — nous l'avons rencontrée page 173.

Enfin, aux termes de l'article 10 du décret de 1885, les palmes d'officier de l'Instruction publique ne peuvent être conférées qu'aux titulaires des palmes d'officier d'Académie décorés depuis cinq ans au moins.

H. Des croix dans l'ordre de la Légion d'Honneur peuvent — dans des cas à la vérité très rares — être conférées aux instituteurs et institutrices publics les

plus méritants et qui ont obtenu toutes les distinctions honorifiques que nous avons énumérées.

Les propositions de nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur se font de la même façon que celles que comporte l'attribution des palmes d'officiers d'Académie et d'officiers de l'Instruction publique.

I. *Honorariat.* (1) — L'Honorariat est une suprême distinction honorifique créée par la Loi du 30 octobre 1886 (art. 34), en faveur des instituteurs et des institutrices admis à la retraite.

Toutefois, pour obtenir le titre d'honoraires, les instituteurs, institutrices et directrices d'écoles maternelles, doivent satisfaire aux deux conditions suivantes : 1° justifier de vingt-cinq ans de services ; 2° avoir obtenu au moins la médaille d'argent.

C'est le Ministre qui, sur la proposition conforme de l'Inspecteur d'Académie et du Préfet, confère l'honorariat ; les nominations sont publiées au *Bulletin officiel* du Ministère de l'Instruction publique.

L'Honorariat ne comporte guère d'avantages appréciables, en dehors de la faculté qu'ont les instituteurs honoraires, de prendre part, avec voix délibé-

(1) L'organique, art. 34. Déc. org. art. 26. Arr. min. 18 janv. 1887, art. 130 à 133.

native, aux conférences pédagogiques, dans le canton où ils résident ; c'est en somme, on le voit, un : hommage purement moral, rendu à ceux qui ont consacré toute leur existence à l'éducation de la jeunesse.

CHAPITRE IX

DERNIERS AVANTAGES RÉSERVÉS AU PERSONNEL

ENSEIGNANT PRIMAIRE

LES PENSIONS DE RETRAITE

La pension est un « traitement différé » servi sous la forme de rente viagère au fonctionnaire placé dans la situation de retraite, lorsque certaines conditions sont réunies (1), et qui lui permettra de conserver, dans une certaine mesure, une partie du bien-être dont il jouissait lorsqu'il était en activité de service.

L'institution des pensions de retraite constitue une mesure d'équité au regard de ceux qui, moyennant une rétribution souvent faible, ont consacré leurs années de jeunesse et leur travail, à satisfaire les exigences de la collectivité : c'est une compensation en faveur du fonctionnaire âgé qui, sorti des cadres de l'administration, ne sera pas obligé pour vivre,

(1) Hauriou, *Traité de droit adm.*, 7^e édit., p. 648.

de se livrer à des occupations dont la nature pourrait ne pas se concilier avec la dignité et la considération qui doivent entourer les vieux serviteurs de l'Etat.

De son côté, l'administration n'est pas obligée, de garder jusqu'à leur mort des agents incapables de continuer leurs fonctions, mais qu'un sentiment d'humanité obligerait à conserver. Les retraites permettent donc le renouvellement des cadres et fournissent à l'Etat le moyen d'avoir toujours à son service des éléments jeunes, pleins de zèle et de vigueur.

Ce fut la grande loi du 9 juin 1853 qui généralisa l'institution des pensions de retraite pour tous les fonctionnaires français ; ce sont donc les principes de cette loi qui régissent les retraites des membres de l'instruction primaire, et que nous allons étudier.

Le Droit à la Pension.

§ 1. — Conditions auxquelles il est acquis.

A. Age requis. — La loi du 9 juin 1853 fait une distinction entre les fonctionnaires du service sédentaire et les agents du service actif.

Les premiers n'ont droit à la pension de retraite qu'à soixante ans d'âge et après trente ans accomplis de services.

Les seconds dont l'énumération est indiquée au ta-

bleau n° 2 annexé à la loi (1), acquièrent au contraire ce droit par cinquante-cinq ans d'âge seulement, et vingt-cinq ans de services pourvu qu'ils aient passé quinze ans dans la partie active.

L'énumération du tableau n° 2 ne comprenait pas, tout d'abord, les instituteurs et les institutrices publics ; il fallut attendre jusqu'à la loi du 17 août 1876, pour que le personnel de l'Enseignement primaire fût tout entier englobé dans le service actif.

C'est donc aujourd'hui par cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de services que les instituteurs et institutrices primaires publics, les instituteurs et institutrices délégués dans les écoles annexes, les adjoints et adjointes des écoles primaires supérieures, les directrices des écoles maternelles et les maîtres et maîtresses détachés, acquièrent le droit à la pension de retraite.

Cette règle comporte quelques exceptions ; c'est ainsi que l'article 5, al. 5 de la loi de 1853, indique un tempérament aux règles d'âge : « le titulaire qui est reconnu par le Ministre hors d'état de continuer ses fonctions pour invalidité physique ou morale, est dispensé de la condition d'âge. Il suffit donc qu'il ait accompli le nombre d'années de ser-

(1) Ce sont les fonctionnaires des douanes, des contributions directes et indirectes, de l'administration des tabacs, des postes, télégraphes et téléphones, des forêts de l'Etat, les officiers et fonctionnaires de la Guerre et de la Marine.

vices obligatoires, pour pouvoir être admis à la retraite.

Toutefois, cette disposition humanitaire qui devait fatalement entraîner des abus, a fait l'objet de nombreuses circulaires (1), dans lesquelles le Ministre engage les Préfets à se montrer extrêmement sévères dans leurs propositions. D'après ces instructions, l'article 5 *in fine* ne doit s'appliquer, en effet, qu'aux cas d'incapacité absolue du fonctionnaire, d'infirmité ou de maladie grave.

L'admission à la retraite avant l'âge de cinquante-cinq ans ne peut donc être réclamée comme un droit ; c'est une mesure que l'Administration ne doit prendre que dans des cas exceptionnels, lorsque le maintien du fonctionnaire serait réellement préjudiciable aux intérêts du service.

A son tour, l'article 11 de la loi du 9 juin 1853 déclare certains fonctionnaires aptes à obtenir une pension de retraite, quels que soient leur âge et leur ancienneté de service ; ce sont ceux qu'il serait supérieurement injuste de soumettre aux règles ordinaires : « ceux qui auront été mis hors d'état de continuer leur service soit par suite d'un acte de dévouement, dans un intérêt public ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit

(1) Circ. min. du 31 juillet 1884, 23 avril 1885, 13 mai 1887, 12 avril 1888.

par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions ».

Ce sont encore « ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer ». Et dans le même ordre d'idées, l'article 11 *in fine* confère le droit à une pension de retraite, aux fonctionnaires qui ont quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de services dans la partie active, et qu'une infirmité grave, résultant de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer.

Ceux dont l'emploi serait supprimé et qui compteraient quinze ans de services actifs et quarante-cinq ans d'âge, bénéficieraient du même avantage (art. 11 *in fine*).

§ 2. — Obligations des instituteurs et des institutrices.

Le droit à pension, a pour contre-partie certaines obligations que doivent remplir les fonctionnaires pendant leur activité de services.

La loi soumet, en effet, le traitement de tous les agents nommés à partir du 1^{er} janvier 1854, à certaines retenues qui ne pourront jamais être répétées et qui sont :

1° Une retenue de 5 0/0 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportion-

nelles, de salaires, ou constituant à tout autre titre un émolument personnel (1).

Il suit de là que si nous nous reportons à la distinction faite entre le traitement et suppléments de traitement des instituteurs et des institutrices, et leurs indemnités et autres avantages, on peut dire que ces derniers ne doivent pas être soumis à la retenue du vingtième (5 0/0). Par exception, certains fonctionnaires de l'enseignement primaire subissent cette retenue sur l'indemnité de résidence qui leur est allouée. Ce sont : 1° les instituteurs des villes de plus de cent mille habitants (loi du 13 avril 1898, art. 49) ; 2° le personnel des écoles primaires supérieures, primaires, élémentaires et maternelles de Paris ; 3° enfin, les instituteurs et institutrices des communes du département de la Seine (art. 47, loi de finances du 30 mars 1902).

2° *Une retenue du douzième des mêmes rétributions*, lors de la première nomination, ou dans le cas de réintégration.

D'après la loi de 1863, cette retenue devait porter sur la première mensualité, aussi, le fonctionnaire était-il dans l'obligation souvent très pénible de verser immédiatement au trésor la totalité du premier mois de son traitement à un moment

(1) La plupart de ces avantages concernent la rétribution des membres de l'Enseignement secondaire.

où il avait à supporter les frais de son installation (1).

Aussi, par mesure de bienveillance, l'article 28 de la loi des finances du 29 mars 1897, a-t-elle décidé que cette retenue s'effectuerait, à l'avenir, par quart, sur les quatre premières mensualités. Toutefois, si la retenue du premier douzième n'a pas été complètement subie avant la mort, la démission ou la révocation du fonctionnaire, on prélèvera la partie non recouvrée de cette retenue, jusqu'à due concurrence, sur les rétributions qui restent dues à l'employé (Déc. 28 juillet 1897).

Dans le cas de réintégration d'un fonctionnaire démissionné ou révoqué avant le versement intégral de la retenue du premier douzième, il aura à subir, en une fois, sur sa première allocation mensuelle, la retenue de ce qui restait dû sur le premier douzième exigible au moment de sa première nomination.

Par exception, le fonctionnaire qui cesse ses fonctions pour accomplir son service militaire, ou pour cause de maladie, et qui est rappelé à l'activité avant le versement total du douzième, continue à subir cette retenue par quart jusqu'à complet acquittement.

(1) Voir la circ. min. du 11 février 1898.

**§ 3. — Mode de calcul de la pension de retraite
des instituteurs.**

La pension de retraite est basée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature, soumis à retenue, dont l'ayant droit a joui pendant les six années qui ont produit les chiffres les plus élevés (art. 2, loi du 17 août 1876).

Toutefois, les instituteurs et institutrices qui, sans cesser d'appartenir au ministère de l'Instruction publique, ont conservé leurs droits à l'avancement hiérarchique et sont rétribués en tout ou en partie sur d'autres fonds que ceux du ministère de l'Instruction publique ne peuvent calculer leur pension que sur les traitements et émoluments dont ils auraient joui s'ils eussent été directement rétribués par ce ministère. C'est le cas des instituteurs détachés (art. 4, Décret du 16 juin 1899).

Pour vingt-cinq ans de services rendus exclusivement dans la partie active, la pension de retraite sera de la moitié du traitement moyen, avec accroissement, pour chaque année de service en sus, d'un cinquantième du traitement moyen (art. 7, loi 1853).

C'est également par cinquantième que sera calculée la pension d'un instituteur admis à la retraite après quinze ans de services rendus dans la partie active, pour infirmité ayant pour cause une de celles

qu'énumère l'article 11 de la loi du 9 juin 1853 (actes de dévouement dans un intérêt public, accident grave résultant de l'exercice des fonctions, etc.)

Mais quand, pour compléter les 25 années de services dans la partie active, il faut compter un certain nombre d'années d'inactivité avec traitement (1), la pension ne se réglera que par soixantième. Il en sera de même, dans le cas d'infirmité dont la cause est indiquée à l'article 11, lorsque le fonctionnaire aura passé moins de quinze ans dans la partie active.

En aucun cas, cependant, la pension de retraite n'excédera les deux tiers du traitement moyen des six meilleures années, ni les maxima déterminés au tableau annexé à la loi de 1853 sous le numéro 3, c'est-à-dire six mille francs. D'autre part, l'article 3 de la loi du 17 août 1876 fixe un chiffre minimum des pensions réservées aux instituteurs et aux institutrices et qui est de six cents francs pour les premiers et de cinq cents francs pour les secondes.

Ces chiffres minima ne s'appliquent pas aux pensions exceptionnelles pour infirmités. Pour elles, la circulaire ministérielle du 25 novembre 1881 a décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 1882, elles seraient complétées à quatre cents francs, si leur calcul

(1) On ne peut compter plus de cinq années rétribuées dans ces conditions (voir le titre des congés).

donne un chiffre inférieur. De plus, un mode de liquidation spécial est employé pour la liquidation de ces pensions ; l'article 12 de la loi de 1853 déclare en effet que dans le cas visé au n° 1 de l'article 11 (acte de dévouement, etc.), le traitement moyen est remplacé par le dernier traitement et la pension fixée au minimum, à la moitié de ce traitement.

Dans le cas prévu par le n° 2 du même article (accident grave) la pension est liquidée à raison d'un cinquantième du dernier traitement pour chaque année de service, sans pouvoir être inférieure au sixième dudit traitement.

D'après ce qui précède, nous pouvons, en prenant un exemple très simple, calculer une pension de retraite.

Supposons un instituteur comptant, parmi les six meilleures années de sa carrière, trois années à 2.200 francs et trois autres à 2.000 francs. Cet instituteur aura, par hypothèse, exercé pendant trente et un ans.

La moyenne des six meilleures années nous donne :

3 années à 2 200	6 600 francs
3 années à 2 000	6 000 »
Total.	12 600 »

Divisons 12.600 par 6, nous obtenons 2.100 francs (traitement moyen).

Calculons le cinquantième du traitement moyen, soit : $2.100 : 50 = 42$ francs.

Multiplions enfin ce dernier chiffre par le nombre des années de services, nous aurons $42 \times 31 = 1.302$ francs, montant de la pension de retraite.

Il est à remarquer que si l'instituteur avait exercé pendant trente-cinq ans, il n'aurait pas droit au $35/50$ de son traitement moyen, car la somme obtenue dépasserait le maximum fixé par la loi aux deux tiers du traitement moyen, soit 1.400 francs ; $35/50$ du traitement de l'instituteur donnant en effet le résultat suivant $35 \times 42 = 1.470$.

Notons enfin que les fractions de francs se négligent, comme les fractions de mois, dans le calcul (Loi 1853, art. 23).

Erreurs de calcul. — Si le décret de liquidation d'une pension contient une erreur dans l'évaluation du chiffre de la pension, une réclamation de l'intéressé est possible devant la section du contentieux du Conseil d'Etat, dans le délai de deux mois, à partir du jour de la notification du décret de concession (art. 24, loi 13 avril 1900). Si la réclamation est admise, le décret sera annulé et l'affaire renvoyée devant le Ministre (Arrêt du 22 février 1884).

Toutefois, la réclamation ne sera admise que pour le cas d'erreur matérielle de calcul. Les erreurs d'appréciation (fausse indication des six meilleures années, année de service omise, etc.), ne sont pas

admises par le Conseil d'Etat ; les intéressés ayant reconnu exact, dans leur demande, l'état de services et le calcul du traitement moyen (Circ. min. du 15 décembre 1880).

L'instituteur peut toucher les arrérages de sa pension, avant l'issue de son recours, après autorisation du Ministre des Finances (Circ. min., citée).

§ 4. — **Réalisation du droit à la pension de retraite.**

L'instituteur ou l'institutrice qui sollicite une pension de retraite, doit se conformer aux prescriptions de la loi du 9 juin 1853.

A. Admission à la retraite. — Aux termes de l'article 19, aucune pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire aura été préalablement admis à faire valoir ses droits à la retraite par le Ministre du département auquel il ressortit.

Il résulte de là, que, contrairement à ce qui existe pour les pensions militaires, l'admission à la retraite des fonctionnaires civils rentre dans le pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent qui apprécie souverainement le moment où il doit autoriser la cessation de l'activité.

Cette solution résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1889 aux termes duquel les articles 5

et 19 de la loi du 9 juin 1853, et 29 du décret du 9 novembre de la même année *ne confère point* aux fonctionnaires et employés qui remplissent les conditions déterminées par l'article premier, *le droit d'exiger* leur admission à la retraite.

Aucun recours ne pourrait donc être formé contre la décision du Ministre qui n'admettrait pas un instituteur ou une institutrice à faire valoir ses droits à la retraite. En effet, l'article 20 lie le ministre qui ne peut concéder annuellement un nombre de pensions supérieur à celui des extensions réalisées sur les pensions inscrites ; une loi seule pourrait augmenter les crédits dans le cas où cette limite devrait être dépassée par suite de l'accroissement des liquidations de pensions auquel donne lieu l'augmentation constante du personnel enseignant.

Aussi bien, ces dispositions formelles de la loi, ont-elles souvent permis au ministre de l'Instruction publique, de se montrer extrêmement sévère à l'égard des instituteurs qui sollicitaient leur admission à la retraite.

Par suite des laïcisations de 1882 notamment, le chiffre des retenues fut considérablement augmenté par l'accroissement du personnel enseignant laïque, sans qu'on relevât pour cela et dans les mêmes proportions le montant des crédits destinés aux pensions. Il en résulta que les demandes d'admission à la retraite s'accumulèrent et que l'avancement fut

paralysé par le maintien dans les cadres, de maîtres comptant jusqu'à cinquante ans de service et soixante-dix ans d'âge.

Des réclamations très violentes éclatèrent alors, devant lesquelles le Parlement fut obligé de voter des crédits supplémentaires.

Tout dernièrement encore, la situation était telle que la Chambre des députés dut décider le 26 mars 1910, la liquidation de toutes les demandes déposées avant le 31 décembre 1909. Un crédit supplémentaire de six cents mille francs fut voté malgré lequel on ne put accueillir que les demandes formulées avant le 1^{er} août 1909 ; on décida que les maîtres dont les demandes étaient postérieures à cette date, mais antérieures au 31 décembre 1909, ne pourraient obtenir la liquidation de leur pension que s'ils avaient déjà cessé leurs fonctions ; les autres trop peu fortunés pour avoir pu le faire en étaient réduits à attendre de nouveaux crédits.

La circulaire du 27 avril 1910, complétée par celle du 11 juin 1910, vint encore aggraver cette situation en déclarant que les crédits de retraite n'iraient désormais qu'aux maîtres absolument hors d'état de remplir leurs fonctions. Les maîtres malades ou usés devaient être mis en réforme momentanée — sans qu'on se souciât de leurs moyens d'existence, ou devaient être envoyés — au mépris de leur dignité et de leurs intérêts, dans quelque poste inférieur

mais reposant. Enfin, les instituteurs absolument incapables, mis en congé en attendant la retraite, ne devaient plus toucher, contrairement à la pratique normale, les arrérages de leur pension à partir de la suppression de leur traitement.

C'est ainsi que l'on pouvait compter en juin 1910, dix mille instituteurs et institutrices en activité ayant plus de cinquante-cinq ans, dont cinq mille six cents dépassaient la soixantaine et cent vingt avaient plus de soixante-dix ans (1).

Cet état de choses n'allait pas, on le voit, sans quelque injustice, aussi des réclamations très violentes s'élevèrent-elles de la part des intéressés qui tout en rappelant les nombreuses promesses faites au personnel de l'enseignement primaire, constataient la lamentable réalité.

La question fut d'ailleurs portée à la Tribune de la Chambre où le ministre de l'Instruction publique — M. Maurice Faure — prit l'engagement de remédier au système économique mais démoralisant de la circulaire du 27 avril 1910.

De fait, des crédits supplémentaires furent accordés et pour les employer, une circulaire ministérielle du 2 décembre 1910 institua un régime, nettement favorable aux instituteurs publics. Le chiffre

(1) *Manuel général de l'instruction primaire*, 29 novembre 1910, p. 76.

des nouvelles inscriptions de rente viagère, sans compter les pensions réservées aux veuves, atteignait en effet, pour 1910, la somme de cinq millions, aussi l'admission à la retraite fut-elle largement pratiquée. Les maîtres encore en activité de service au moment de la décision qui les admettait à faire valoir leurs droits à la retraite, purent quitter immédiatement leur poste sur un simple certificat médical. Les maîtres déjà en congé sans émoluments eurent droit aux arrérages de leur pension à dater du jour où ils avaient cessé de toucher un traitement. Enfin, la circulaire prévoyait même pour les instituteurs ayant cessé d'exercer, la possibilité de recevoir sur leur pension à venir, des avances mensuelles remboursables et égales aux deux tiers du taux de la pension présumée.

Le système rigoureux de la circulaire du 27 avril 1910 était donc franchement abandonné et les droits des instituteurs sauvegardés d'une façon formelle. En un mot, le désir de M. Maurice Faure se réalisait et les maîtres de l'enseignement primaire purent être assurés « que lorsqu'après avoir rempli leur carrière ils verront approcher l'heure du repos, ils n'en continueront pas moins à toucher à la fin de chaque mois les sommes indispensables à leur existence » (Circ. min., citée).

B. *Décision ministérielle sur le droit à la pension.* —

Le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite doit demander au Ministre la liquidation de sa pension.

C'est après avoir vérifié la valeur de ces droits, que le Ministre se prononcera sur le droit à la pension proprement dit.

L'instituteur devra former sa demande dans les cinq ans à dater du jour de son admission, mais le Ministre peut ne pas reconnaître le droit à la pension : dans ce cas sa décision indiquera les motifs de refus, et pourra, cette fois, être l'objet d'un pourvoi au contentieux, de la part de l'intéressé (1).

C. Pièces et documents que l'instituteur doit fournir.

— Quatre situations peuvent se présenter.

1^{er} CAS. *L'instituteur compte au moins cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de service.* — Il formera sa demande au nom de l'ancienneté d'âge et de services et y joindra les pièces suivantes :

α) Une demande de pension, rédigée sur papier timbré à 0 fr. 60 (loi du 13 brumaire an VII, art. 2), légalisée par le maire ou le sous-préfet et transmise au ministère de l'Instruction publique par la voie hiérarchique.

(1) La contentieux est de pleine juridiction ; il s'étend donc à toutes les questions de fait et de droit, de fond, de forme et de déchéance.

β) *L'Etat de ses services.* — L'instituteur les indiquera sur un imprimé officiel (1), qu'il demandera à l'inspection académique. Cet état ne devra contenir que les services rendus à l'enseignement public (2). Les services dans les armées de terre et de mer concourent avec les services civils pour établir le droit à pension et sont comptés pour leur durée effective, pourvu que la durée des services civils soit au moins de dix ans (3) (art. 8, loi 1853). Il est indispensable, de plus, que la durée des services militaires soit établie par des certificats authentiques émanant du ministère de la Marine ou de la Guerre.

Dans le calcul de ses années de service, l'instituteur ne devra considérer comme valables pour le droit à pension, que les années postérieures à l'âge de vingt ans et à l'obtention du brevet de capacité (art. 23 loi, 1853 et circ. min. du 18 avril 1880). Toutefois, les années passées à l'école normale après l'âge de vingt ans — bien que non soumises à retenue — entrent en compte dans le calcul des années de service, depuis la loi du 17 août 1876, art. 32.

Le temps passé en congé avec traitement intégral ou partiel est tout entier valable pour constituer le

(1) Circ. min. du 21 déc. 1878 et 15 déc. 1880.

(2) Toutefois, l'instituteur pourra signaler, sur une feuille spéciale, tous les services qu'il désirera faire valoir pour son admission à la retraite (circ. min. 15 déc. 1880).

(3) Douze ans pour la partie sédentaire.

droit à pension, mais n'est liquidable que jusqu'à concurrence de cinq ans (1). Mais le temps, passé en congé ou en inactivité sans traitement, ne peut jamais être compris dans la supputation des années donnant droit à la retraite (2).

L'instituteur démissionnaire, destitué ou révoqué d'emploi, qui a été remis en activité, peut faire entrer le temps de son premier service en ligne de compte (art. 27).

L'état des services étant ainsi composé, l'instituteur l'arrêtera soit au jour même où il le signe, soit à une date ultérieure à laquelle il se propose de cesser ses fonctions. Le compte sera vérifié à l'inspection académique et rectifié s'il y a lieu. En cas d'erreur de la part des bureaux de l'inspection académique, l'instituteur peut adresser une réclamation au ministre de l'Instruction publique (3).

γ) Son acte de naissance expédié sur papier timbré à 1 fr. 80 et légalisé par le juge de paix du canton ou par le président du Tribunal civil.

δ) Une déclaration de domicile, faite sur papier libre, légalisée par le sous-préfet.

ε) Son diplôme du brevet de capacité, ou à défaut du titre lui-même, une copie dûment certifiée par le

(1) Art. 10, loi 1853 et cir. min., 18 avril 1880.

(2) Art. 3, loi 1853, déc. du 9 novembre 1863, art. 16. Arr. du 22 février 1860 et circ. du 18 avril 1880.

(3) Circ. min. du 13 décembre 1880.

maire dont la signature sera légalisée par le sous-préfet (Circ. min. citée).

2° CAS. *L'instituteur compte moins de cinquante-cinq ans d'âge mais a vingt-cinq ans de services admissibles*, — Il faut pour qu'il soit admis à pension, qu'il soit hors d'état de continuer ses fonctions. Cette incapacité peut résulter d'une invalidité physique ou morale.

α) *Invalidité physique*. — Dans ce cas, l'instituteur devra fournir les pièces suivantes : 1° la demande de pension ; 2° l'état de ses services dans les mêmes formes que celles précédemment indiquées ; 3° son acte de naissance ; 4° une déclaration de domicile ; 5° un certificat du médecin traitant et un certificat du médecin assermenté désigné par l'administration. Ces certificats peuvent être délivrés sur papier libre, cela résulte, pour le certificat du médecin traitant de l'article 4 de la loi du 29 mars 1897, et pour celui du médecin assermenté du paragraphe premier de l'instruction générale de l'Enregistrement (n° 2294). Ils doivent conclure l'un et l'autre, à l'impossibilité absolue pour l'instituteur, de continuer ou de reprendre ses fonctions (1) ; 6° un certificat du supérieur immédiat de l'instituteur (directeur ou inspecteur primaire), qui devra être rédigé dans le même sens que les certificats médicaux (Déc. du 9 novembre

(1) Circ. min. du 28 janvier 1901.

1853, art. 30 et 31); 7° son brevet de capacité (Circ. du 18 avril 1880).

§) *Invalidité morale.* — Les pièces à fournir par l'instituteur sont dans ce cas : 1° la demande de pension ; 2° l'état de ses services ; 3° son acte de naissance ; 4° une déclaration de domicile ; 5° son brevet de capacité.

L'administration fournira de son côté un certificat du supérieur hiérarchique et un certificat médical.

3° CAS. *L'instituteur compte au moins quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de services admissibles.* — On vise ici l'hypothèse où des infirmités graves résultant de l'exercice de ses fonctions mettent l'instituteur dans l'impossibilité de les continuer (art. 11 *in fine*, loi 1853) (1).

L'instituteur devra alors constituer un dossier qui comprendra : 1° sa demande de pension ; 2° ses états de service ; 3° son acte de naissance ; 4° une déclaration de domicile ; 5° un certificat du médecin traitant ; 6° un certificat du médecin assermenté désigné par l'administration ; 7° un certificat du supérieur hiérarchique ; 8° un certificat de l'autorité municipale ; 9° son brevet de capacité, ou une copie certifiée conforme.

Les quatre certificats énumérés du n° 5 au n° 9

(1) Il est d'usage constant d'assimiler au cas d'accident grave, les fièvres paludéennes et les maladies contagieuses.

exclusivement, seront légalisés par le maire ou par le sous-préfet ; de plus, conformément aux instructions des circulaires des 18 avril 1880 et 28 janvier 1901, ils devront mentionner, non pas que les infirmités dont excipe l'instituteur, ont été contractées dans ou pendant l'exercice de ses fonctions, mais qu'elles *résultent* de l'exercice même de ses fonctions. A cet effet, les attestations médicales doivent, autant que possible, au moyen d'un développement destiné à éclairer l'Administration, démontrer le lien qui peut rattacher la maladie invoquée à l'accomplissement des devoirs professionnels de l'instituteur. Ces quatre certificats devront enfin conclure à l'impossibilité absolue pour le maître, de reprendre ou de continuer ses fonctions.

4^e CAS. *L'instituteur remplit les conditions prévues aux numéros 1 et 2 de l'article 11 de la loi du 9 juin 1853.*

— Il s'agit ici de l'instituteur mis hors d'état de continuer son service par suite d'un acte de dévouement ou d'un accident grave résultant de l'exercice de ses fonctions.

Dans ce cas, nous l'avons vu, aucune condition d'âge ni de services n'est exigée ; l'instituteur aura à fournir les pièces suivantes : 1^o La demande de pension ; 2^o ses états de service et ici, il pourra mentionner même les services qui ne peuvent pas être normalement comptés dans la liquidation (Circ. 12 fé-

vrier 1886) ; 3° son acte de naissance ; 4° une déclaration de domicile ; 5° le procès-verbal constatant l'événement qui a causé l'infirmité, dressé sur les lieux au moment où il est survenu.

A défaut de ce procès-verbal, l'instituteur pourra produire un acte de notoriété rédigé sur la déclaration des témoins de l'événement ou des personnes qui ont été à même d'en connaître et d'en apprécier les conséquences. Cet acte doit être corroboré par les attestations conformes de l'autorité municipale et des supérieurs immédiats de l'instituteur (Déc. du 9 novembre 1853, art. 35).

6° Son brevet de capacité.

D. *Liquidation et concession de la pension.* — Le droit à la pension une fois reconnu, reste à calculer la pension elle-même, à en fixer le montant et à en concéder le titre ; depuis la loi du 22 juillet 1909, c'est le ministre des Finances qui la soumet à l'examen du Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'Instruction publique (1).

Le titre de pension est concédé par un décret, sur

(1) Sous l'empire de la loi de 1853, le ministre de l'Instruction publique liquidait la pension des instituteurs, puis soumettait sa proposition au ministre des Finances qui le lui renvoyait avec son avis. — Cette procédure compliquée a été supprimée par la loi de 1909 et la délivrance du brevet de pension put désormais être avancée de près de deux mois (Hauriou, *op. cit.*, p. 655).

la proposition du ministre de l'Instruction publique ; ce décret est contresigné par le ministre des Finances, publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois* (art. 40, loi du 16 avril 1895).

Un recours est toujours possible pour l'instituteur contre un décret qui violerait ses droits ou contiendrait une liquidation inexacte ; en cas d'erreur reconnue, le Conseil d'Etat annulera le décret et invitera le ministre de l'Instruction publique à procéder à une nouvelle liquidation.

E. *Inscription de la pension au Grand-Livre.* — L'inscription au Grand Livre aura lieu sur une simple décision du Ministre des Finances (art. 24 loi 1853). C'est la dernière formalité qui permettra à l'instituteur d'être payé ; le titre de pension, obtenu par décret, serait insuffisant pour lui donner ce droit.

La décision du ministre des Finances sera prise après vérification de la régularité du décret de concession, et de l'observation des règles sur le cumul, un recours contentieux en annulation est encore possible contre la décision du Ministre des Finances (1).

Jouissance de la pension. — La jouissance de la pension commence au lendemain du jour de la cessation

(1) Toutefois, comme le ministre des Finances est le gardien du Grand Livre, et que l'inscription est un acte qui lui est exclusivement réservé, il n'est pas certain que le Conseil d'Etat puisse lui ordonner directement de procéder à l'inscription.

du traitement (art. 25, loi 1853). Les arrérages en sont payés par trimestre, tous les 1^{er} mars, 1^{er} juin, 1^{er} septembre et 1^{er} décembre (art. 13, loi 1876), sur la présentation : 1^o d'un certificat de vie délivré par un notaire ; 2^o d'un certificat émanant du Préfet qui a ordonné le dernier traitement de l'instituteur et précisant la date à laquelle ce traitement a cessé d'être payé.

Lorsqu'un pensionnaire est remis en activité dans le même service, le paiement de sa pension est suspendu (art. 28) ; s'il est remis en activité dans un service différent, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de quinze cents francs. Après la cessation de ses fonctions, il pourra rentrer en jouissance de son ancienne pension, ou obtenir — s'il y a lieu — une nouvelle liquidation basée sur la généralité de ses services.

Si le pensionnaire est titulaire de deux pensions de retraite, il sera autorisé à en jouir jusqu'à concurrence de dix mille francs, pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les années de service présentées pour la liquidation (art. 31).

Enfin, dans un but de contrôle, tout pensionnaire est tenu — sous peine d'être rayé des livres du trésor et poursuivi en restitution des sommes indûment perçues, de déclarer dans ses certificats de vie, s'il jouit d'une autre pension ou d'un traitement quelconque.

Les arrérages des pensions sont acquittés, à Paris, par la caisse centrale du ministère des Finances et, dans les départements, par le Trésorier-payeur général du domicile indiqué par le pensionnaire. Celui-ci peut même obtenir l'autorisation du Trésorier-payeur, de toucher directement sa pension chez le receveur particulier des finances de l'arrondissement, ou même, chez le percepteur de sa commune.

Si le pensionnaire change de département, il doit, pour toucher sa pension à son nouveau domicile, avertir le Trésorier-payeur général du département qui a effectué le dernier paiement. Si le titulaire réside à l'Etranger, il fera toucher par un tiers les arrérages échus, à la caisse du Trésorier-payeur qu'il aura désigné à l'administration avant son départ. Cette tierce personne devra être munie du titre de pension, ainsi que du certificat de vie délivré par l'agent diplomatique ou consulaire de France, de la résidence du pensionnaire et qui indiquera que celui-ci n'a pas perdu la qualité de Français.

Notons enfin, que si le pensionnaire vient à perdre son titre de pension, un duplicata pourra lui être délivré par le Ministre des finances.

Déchéance du droit à la pension. — Lorsque trois ans se sont écoulés sans réclamation d'arrérages, la pension est rayée des livres du Trésor (art. 30). Toutefois, le droit du fonctionnaire à pension sub-

siste, mais dans le cas de rétablissement, le pensionnaire n'aura pas droit au rappel des arrérages antérieurs à sa réclamation. Cette déchéance s'applique même tout à fait au début de la situation de retraite ; et, bien qu'on ait cinq ans pour faire liquider sa pension, on ne peut jamais rappeler plus de trois années d'arrérages, antérieures à la date de la publication au *Journal officiel* (loi. du 16 avril 1895, art. 40).

Suspension du droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension. — Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension peut être suspendu pour une des deux causes indiquées aux articles 27 et 29 et qui sont :

1° La perte de la qualité de Français, durant la privation de cette qualité.

L'Institutrice en retraite qui se marierait avec un étranger perdrait donc son droit à la pension ;

2° Une condamnation à une peine afflictive et infamante jusqu'à la réhabilitation (art. 27).

Perte définitive du droit à la pension. — Les cas de perte définitive de tous droits à la pension sont (art. 27) :

1° La démission ; 2° la destitution et la révocation d'emploi ; 3° le cas où le fonctionnaire est constitué en déficit pour détournements de deniers ou de matières, ou convaincu de malversations ;

Tous ces faits agissent, même quand l'ancienneté est requise.

Caractère des pensions de retraite. — Les pensions de retraite sont incessibles. Le dépôt d'un titre de pension entre les mains d'un tiers, n'offrirait donc aucune garantie au détenteur.

Elles sont de plus généralement insaisissables. Aux termes de l'article 26, en effet, aucune saisie ou retenue ne peut être opérée du vivant du fonctionnaire qui jusqu'à concurrence du cinquième pour débet envers l'Etat, ou pour les créances privilégiées indiquées à l'article 2101 du Code civil (1). Les pensions de retraite pourront être également saisies jusqu'à concurrence du tiers dans les cas prévus par les articles 203, 205, 206, 207, et 214 du Code civil (2) (art. 26 *in fine*).

Décès du pensionnaire. — En cas de décès du pensionnaire, ses héritiers ou ayants cause doivent, pour tous les arrérages restés dus, faire parvenir au Trésorier-payeur général du domicile du défunt, les pièces suivantes :

(1) Les voici dans l'ordre : 1° frais de justice ; 2° frais funéraires ; 3° frais de la dernière maladie ; 4° salaire des gens de service ; 5° fournitures et subsistances faites au débiteur pendant les six derniers mois.

(2) Tous ces articles visent les cas de pensions alimentaires.

1° Le certificat d'inscription de pension, ou à défaut une déclaration de perte dressée par le maire du domicile du défunt, en présence de deux témoins;

2° L'acte de décès du titulaire délivré par l'autorité municipale et légalisé par le Président du Tribunal civil ou par le Juge de Paix.

3° Un certificat de propriété délivré, s'il y a eu inventaire, partage ou testament, par le notaire dépositaire de ces actes, ou, dans le cas contraire, par le Juge de Paix du domicile des ayants droit.

4° Une déclaration de non cumul attestant que le défunt ne jouissait d'aucune autre pension ou traitement. Cette déclaration sera signée par tous les héritiers, ou par l'un d'entre eux se portant fort pour tous les autres.

Droits de la veuve de l'instituteur sur la pension de son mari. — Aux termes de l'article 13 de la loi du 9 juin 1853, la veuve du fonctionnaire qui a obtenu une pension de retraite ou qui a accompli la durée de service exigé par l'article 5, possède, elle-même un droit sur la pension de son mari.

Le droit de la veuve n'existe pas cependant d'une manière absolue; il est subordonné aux deux conditions suivantes :

1° Le mariage doit avoir été contracté au moins six ans avant la cessation des fonctions du mari (art. 13).

Si le fonctionnaire se trouve en congé sans traite-

ment lors de son décès, le délai de six ans doit être compté avant le commencement du dit congé, mais si le congé a été accordé avec traitement, on fera courir le délai de six ans, à partir de la cessation du traitement d'inactivité.

Toutefois, il suffit que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari.

a) Dans le cas où le fonctionnaire, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vie dans un des cas spécifiés au paragraphe premier de l'article 11, soit immédiatement, soit par suite de l'événement.

b) Dans le cas où le fonctionnaire aura perdu la vie par suite d'un des accidents prévus au paragraphe deuxième de l'article 11.

Remarquons, enfin, que la loi ne parle pas de l'âge du mari; la veuve a donc droit à la réversibilité, quand même l'instituteur décéderait avant l'âge de cinquante-cinq ans; la durée des services indiquée à l'article 5 est seule nécessaire.

2° Il faut qu'aucune séparation de corps n'ait été prononcée sur la demande du mari (art. 13, § 3).

Toutefois, la séparation de corps cessant par suite de la réconciliation, la déchéance de la femme indiquée à l'article 13, tomberait par là même.

Le divorce est *a fortiori* une cause de déchéance des droits de la femme sur la pension de son mari.

Quelle solution admettre pour le cas où la veuve d'un instituteur se remarierait ? Deux arrêts du Conseil d'Etat, en date des 26 décembre 1868 et 19 décembre 1869, ont décidé qu'elle continuerait à toucher les arrérages de sa pension. Il faut, toutefois, faire une réserve pour le cas où la veuve se remarierait avec un étranger : perdant dans ce cas la qualité de française, la pension ne lui est plus due (art. 29).

Formalités à remplir par la veuve pour l'obtention de sa pension. Deux hypothèses peuvent se présenter (art. 13).

1^{er} CAS. *L'instituteur décédé jouissait d'une pension de retraite.*

La veuve devra fournir à l'Inspection académique les pièces suivantes (1) : 1° une demande de pension adressée au ministre de l'Instruction publique sur papier timbré à 0 fr. 60, légalisée par le maire et par le sous-préfet ; 2° L'acte de décès du mari, sur papier timbré à 1 fr. 80, légalisé par le Juge de Paix ou par le Président du Tribunal civil ; 3° L'acte de naissance de la veuve, légalisé par une des autorités indiquées au numéro précédent ; 4° un certificat de non séparation de corps délivré sur papier timbré à 0 fr. 60 par le greffier du Tribunal, le maire ou le Juge de Paix.

(1) Déc. du 9 novembre 1853, art. 32.

Cependant, en cas de séparation de corps, la veuve pourra justifier que cette séparation a été prononcée sur sa demande. Le certificat devra contenir, de plus une attestation portant que le mari n'a pas laissé d'enfants mineurs d'un précédent mariage, toutes les fois que le mariage de la veuve ne remonte pas à plus de vingt et un ans (Circ. min. des 21 mai 1879 et 30 novembre 1886); 6° une déclaration de domicile sur papier libre, légalisée par le maire ou par le Sous-Préfet; 7° le brevet de pension du mari ou à défaut, une déclaration constatant la perte de ce titre sur timbre à 0 fr. 60 et légalisée par le maire et par le Sous-Préfet.

2° CAS. L'instituteur décédé n'était pas titulaire de sa pension.

La veuve aura droit à pension — nous l'avons vu — pourvu que le mariage ait été contracté six ans au moins avant la cessation des fonctions du mari, et que ce dernier ait compté au moment du décès vingt-cinq ans de services tant militaires que civils (art. 14, loi 13 avril 1898).

Le dossier qu'elle constituera et transmettra à l'Inspection académique, contiendra : 1° une demande de pension ; 2° l'acte de naissance du mari ; 3° l'acte de naissance de la veuve ; 4° l'acte de mariage ; 5° un certificat de non séparation de corps ou de non divorce ; 6° l'acte de décès du mari ; 7° l'état des services

du mari ; 8° une déclaration de domicile ; 9° le brevet de capacité du mari.

Montant de la pension due à la veuve. — Les conditions précédemment énumérées étant réunies, et son droit à pension reconnu par le Ministre, la veuve de l'instituteur aura droit à une pension viagère égale au tiers de celle que le mari avait obtenue, ou à laquelle il avait droit (art. 13, loi 1853).

Toutefois, l'article 13, § 2, fixe, pour la pension des veuves, un minimum qui ne peut être inférieur soit à la somme de 100 francs, soit au montant de la retraite que le mari aurait obtenue ou pu obtenir, si cette retraite n'eût pas atteint 100 francs.

Cas où la veuve est elle-même institutrice. — Lorsqu'un instituteur décède, laissant à sa veuve, institutrice elle-même, le droit au tiers de sa pension de retraite, la dite veuve, peut cumuler le tiers de la pension de son mari, avec son traitement d'institutrice, jusqu'à concurrence de 6.000 francs.

Cette disposition toute nouvelle, est contenue dans la loi du 22 décembre 1910, et a reçu son application à partir du 1^{er} décembre 1910.

Avant cette loi, l'institutrice veuve ne pouvait cumuler la fraction de pension de son mari, avec son propre traitement que jusqu'à concurrence de 1.500 francs. Cependant, admise elle-même à la re-

traite, l'institutrice veuve pouvait même avant le 1^{er} décembre 1910, cumuler sa pension avec le tiers de celle de son mari jusqu'à concurrence de 6.000 francs.

Pension attribuée à la veuve d'un instituteur dont la mort a été due à l'une des causes énumérées à l'article 11 de la loi du 9 juin 1853. — La loi de 1853, se montre particulièrement favorable aux épouses de fonctionnaires, que la bravoure ou le dévouement de leur mari a laissées sans soutien. L'article 14, § 4 apporte, en effet, dans ce cas, une dérogation à l'article 13, al. 2, en fixant exceptionnellement la pension de la veuve, aux deux tiers de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir au jour de sa mort.

Cependant, le législateur n'a pas cru devoir assimiler aux hypothèses précédentes, celle d'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice des fonctions, et qui a causé la mort de l'instituteur. Dans ce cas, en effet, la pension de la veuve ne sera que du tiers de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir.

Existe-t-il un minimum à ces pensions exceptionnelles ? — La loi est muette en ce qui concerne la fixation d'un minimum à la pension de la veuve dont le mari serait mort par suite d'un des événements énumérés à l'article 11 ; toutefois, les termes

généraux de l'article 13, § 2, nous autorisent à penser que *dans tous les cas*, la pension de la veuve ne pourra être inférieure à 100 francs, sans pouvoir excéder celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir, s'il avait survécu.

Secours accordés aux veuves d'instituteurs. — L'Etat ou les départements, — lorsque les Conseils généraux votent un crédit à cet effet, — accordent, en général, des secours aux veuves d'instituteurs qui se trouvent dans une situation exceptionnelle de dénûment.

La veuve devra adresser pour cela, avant le 1^{er} janvier de chaque année, une demande au Ministre ou au Préfet, par l'intermédiaire de l'Inspecteur primaire et de l'Inspecteur d'Académie.

Deux circulaires en date des 1^{er} décembre 1862 et 12 janvier 1875, réglementent l'attribution des secours sur les fonds d'Etat, et recommandent aux Préfets, de ne transmettre de propositions individuelles — en dehors des propositions collectives qui ont lieu dans les deux premiers mois de chaque année — que dans des cas extrêmement limités, lorsqu'il s'agira, par exemple, d'une veuve que la mort du chef de famille, instituteur public, laisse dans la misère.

Enfin, la possibilité d'obtenir un secours ne s'étend qu'exceptionnellement aux titulaires d'une pension ; de pareilles demandes doivent, en effet, faire l'objet de rapports spéciaux (Circ. min. citées).

Droits des orphelins de l'instituteur

Les orphelins mineurs d'un instituteur ayant obtenu sa pension, ou accompli la durée de services exigée par l'article 5 de la loi de 1853, ou perdu la vie dans un des cas prévus par les paragraphes 1 et 2 de l'article 14, ont droit à un secours annuel, sous les deux conditions suivantes :

1° Il faut que leur mère soit décédée, inhabile à recueillir la pension ou déchue de ses droits.

a) La mère est déclarée inhabile lorsque le mariage n'a pas été contracté au moins six ans avant la cessation des fonctions du mari — dans les cas où cette condition est exigée ; lorsque la séparation de corps ou le divorce non suivi de réconciliation ont été prononcés sur la demande du mari ; lorsque enfin elle a perdu la qualité de Française.

b) La mère est déchue de ses droits, lorsque cinq ans se seront écoulés sans qu'elle ait adressé au Ministre une demande de réversibilité.

2° Il faut que le mariage ait été célébré antérieurement à la mise à la retraite du père — lorsque celui-ci est mort titulaire d'une pension (art. 34, Déc. 9 novembre 1853).

Ces conditions satisfaites, les orphelins de l'instituteur, quel que soit leur nombre, obtiendront, dans tous les cas où la mère elle-même aurait pu

le faire, un secours égal à la pension que cette dernière aurait obtenue ou pu obtenir conformément aux articles 13, 14 et 15 de la loi de 1853 (art. 16, § 2).

Le secours accordé aux mineurs sera partagé en portions égales correspondant au nombre des enfants ; il leur sera intégralement payé jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint l'âge de vingt et un ans, — la part de ceux qui décéderaient ou parviendraient à l'âge de la majorité, faisant retour aux mineurs.

Cas où il existe des enfants du premier lit. — Les orphelins mineurs issus d'un mariage antérieur de l'instituteur, ont droit à une part de la pension de la veuve.

S'il n'existe qu'un enfant mineur du premier lit, on prélèvera en sa faveur un quart de la pension de la veuve ; s'il en existe plusieurs, — deux ou plus de deux — leur part commune sera toujours fixée à la moitié de cette pension.

Dans le cas où il resterait des orphelins mineurs de différents lits, le mode de distribution serait identique à celui qui est employé pour les mineurs ordinaires.

Pièces à fournir par les enfants mineurs pour l'obtention de leurs secours (1). — Deux cas peuvent se présenter.

(1) Art. 32, déc. 9 novembre 1853.

1^{er} CAS. — Le père ou la mère était déjà titulaire de pension. Les pièces à fournir seront alors les suivantes : 1^o une demande de pension faite par le tuteur, sur papier timbré à 0 fr. 60, légalisée par le maire ou le Sous-Préfet ; 2^o l'acte de naissance des enfants sur papier timbré à 1 fr. 80, légalisé par le juge de paix ou le président du tribunal civil ; 3^o l'acte de célébration du mariage de leurs père et mère ; 4^o l'acte de décès de leur père ; 5^o l'acte de décès de leur mère, en cas de prédécès ; 6^o en cas de séparation de corps, l'expédition du jugement qui a prononcé la séparation ou un certificat du greffier du Tribunal qui a rendu le jugement ; 7^o une expédition ou un extrait de l'acte de tutelle ; 8^o le Brevet de pension du père ou de la mère, ou une déclaration constatant la perte de ce titre ; 9^o enfin, une déclaration de domicile du tuteur, sur papier libre, légalisée par le maire ou le Sous-Préfet.

2^e CAS. — Le père n'était pas titulaire de pension. Le dossier que le tuteur des enfants aura à constituer, contiendra : 1^o une demande de pension faite par le tuteur sur timbre, et légalisée ; 2^o l'acte de naissance de chacun des orphelins ; 3^o l'acte de célébration du mariage des parents ; 4^o l'acte de décès du père ; 5^o son acte de naissance ; 6^o l'acte de décès de la mère en cas de prédécès ; 7^o en cas de séparation de corps, l'expédition du jugement ou un certi-

ficat du greffier du Tribunal qui a prononcé le jugement ; 8° une expédition ou un retrait de l'acte de tutelle ; 9° l'état des services du père, sur un imprimé officiel délivré par l'Inspection académique ; 10° une déclaration de domicile du tuteur, sur papier libre, légalisée par le maire ou par le Sous-Préfet ; 11° le brevet de capacité du père.

Cas de l'absence de l'Instituteur. — Les règles que nous venons d'indiquer, trouvent leur application provisoire, dans le cas où l'instituteur en retraite a disparu de son domicile, et où plus de trois ans se sont écoulés sans qu'il ait réclamé les arrérages de sa pension.

L'article 45 du décret du 9 novembre 1853, accorde en effet, à la femme et aux enfants, la possibilité d'obtenir, à titre provisoire, la liquidation des droits de réversion qui leur seraient ouverts en cas de décès du pensionnaire.

DEUXIÈME PARTIE

L'instituteur public dans l'exercice de ses fonctions.

CHAPITRE PREMIER

INCOMPATIBILITÉS DE LA PROFESSION D'INSTITUTEUR AVEC CERTAINES CHARGES ET FONCTIONS

Avec l'étude des pensions de retraite, nous avons terminé la condition à proprement parler juridique des instituteurs et des institutrices publics. Nous savons, en effet, très exactement comment l'on devient instituteur, quels sont les avantages que la loi réserve à ces fonctionnaires pendant leur activité, et quels sont les droits qu'ils possèdent après un certain nombre d'années passées au service de l'Etat.

Notre étude, pour être complète, ne doit pas s'arrêter là, et ce ne serait évidemment envisager qu'une face de la question, de se borner à indiquer les droits attachés à la profession de maître d'école, en négligeant ce qui en est la contre-partie normale : les

règles que doivent observer les instituteurs dans leur enseignement.

Et ici, tout d'abord, nous retrouvons pour les instituteurs, les règles communes à tous les agents de l'Etat qui, dans son rôle toujours grandissant, emploie à son service une foule d'activités individuelles, dont il exige un rendement toujours plus grand.

Or, les agents de l'Etat possèdent, quoi qu'on dise, une situation très désirable ; si leur traitement est en général assez faible, ils bénéficient, en retour, de réels privilèges dont un des principaux est assurément la stabilité dans la fonction et la sécurité du lendemain.

En revanche, l'Etat n'hésite pas à se montrer très exigeant envers ceux qui travaillent pour lui. Lorsqu'il institue un fonctionnaire, il désire, en effet, que son activité soit consacrée tout entière à la charge qu'il lui confie, et il ne permet pas à ses agents, même en dehors de leur service, de prendre contact avec la vie économique du pays.

C'est ainsi qu'au début de notre deuxième partie, consacrée aux instituteurs dans l'exercice de leurs fonctions, nous nous trouvons en présence d'une règle fondamentale : la fonction d'éducateur est, en général, incompatible avec tout autre profession (art. 25, loi organique).

Cette interdiction frappe les professions commer-

ciales et industrielles : les fonctions administratives ; les emplois rémunérés ou gratuits dans les services des cultes (1).

I. -- *Professions commerciales et industrielles.*

Une circulaire ministérielle en date du 23 juin 1897 a rappelé aux instituteurs et aux institutrices, qu'ils ne peuvent se livrer, en dehors des heures de classe, à des fonctions commerciales et industrielles : « Plusieurs administrations ont constaté, dit le Ministre, que certains fonctionnaires se livraient à des opérations commerciales, soit ouvertement, soit sous le couvert de prête-noms. Le gouvernement ne saurait admettre une telle situation. Je tiens à rappeler, d'une manière générale aux divers fonctionnaires de l'Université, qu'ils doivent toute leur activité au service de l'Etat. »

Un instituteur ne pourra donc jamais exercer la profession de géomètre expert ni être titulaire d'un portefeuille d'assurances, ni recouvrer des primes pour une compagnie, car, par leur répétition fréquente, ces actes entrent dans la catégorie des pro-

(1) L'art. 25 ajoutait que cette interdiction n'aurait d'effet qu'après la promulgation de la loi relative au traitement des instituteurs. En conséquence, depuis les lois du 19 juillet 1889 et 25 juillet 1893, cette restriction est devenue sans objet (circ. min. 29 novembre 1900).

fessions commerciales visées par l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886 (1).

En principe, cette prohibition est donc formelle ; toutefois, certaines décisions ministérielles intervenues pour solutionner quelques difficultés pratiques, ont reconnu à l'instituteur la possibilité d'effectuer certains actes, parmi lesquels nous citerons à titre d'exemple :

1° *La rédaction pour autrui des actes sous seing privé.*

— La décision du 26 juillet 1833, déclare, en effet, qu'on ne peut interdire à un maître d'école la faculté commune à tout individu sachant lire et écrire, de rédiger pour autrui des actes sous seing privé.

La rédaction d'un acte, même moyennant une rétribution, ne constitue pas un acte de commerce (Circ. du Recteur de l'Académie de Dijon du 20 juin 1854).

Il convient d'observer toutefois que la faculté de rédiger des actes est contenue dans les limites que la loi a posées et que l'article 258 du Code pénal serait applicable contre les maîtres qui rédigeraient pour le compte d'autrui des actes que les notaires ont seuls qualité de dresser.

2° *Les opérations d'arpentage.* — D'après de nombreuses décisions en date des 31 août 1853, 16 mars 1855, 11 mars 1856, 2 février 1857, on ne peut inter-

(1) *Musée pédagogique. Mémoires et documents scolaires*, fascicule n° 100, p. 94.

dire à un instituteur d'utiliser à son profit, en dehors de ses heures de classe, les connaissances qu'il a acquises, de l'arpentage et du lever des plans. Un arrêt de la Cour de cassation (3 mars 1858) a reconnu également que les opérations accidentelles d'arpentage, ne pouvaient faire considérer l'instituteur comme exerçant la profession d'arpenteur.

La dernière circulaire en date, celle du 2 février 1885, n'a pas cru devoir modifier cette jurisprudence.

3° *La vente des livres et fournitures scolaires.* — L'administration de l'Instruction publique admet sans difficulté que les instituteurs puissent vendre à leurs élèves des fournitures scolaires et des livres de classe.

Le Conseil d'Etat avait déjà décidé, dans son arrêt du 20 juillet 1864, que l'instituteur fournissant des livres exclusivement à ses élèves et à l'intérieur de l'école, ne pourrait être considéré comme exerçant la profession de marchand papetier, et qu'en conséquence, ne devait pas être soumis à la patente.

La Cour de cassation avait adopté une solution identique (arrêt du 2 mars 1864) en décidant que le brevet de libraire n'était pas requis de l'instituteur qui achetait, pour les revendre exclusivement à ses élèves, des livres destinés à leur instruction.

Cependant la circulaire ministérielle du 2 mars 1887 n'avait reconnu le droit de vente de livres et

de fournitures classiques, que dans les localités où aucun libraire n'était établi.

Mais une circulaire du 15 juin de la même année ordonna de surseoir à l'application de celle du 2 mars jusqu'à ce qu'un règlement intervînt en la matière. Ce règlement promis n'ayant jamais paru, c'est donc, aujourd'hui encore celui du 18 janvier 1887 qui est applicable. Les instituteurs peuvent en conséquence procurer à leurs élèves des livres et des fournitures classiques, à la condition (art. 12) qu'un tableau, portant les prix de tous les objets que le maître est autorisé à fournir aux élèves, soit affiché dans l'école, après avoir été visé par l'inspecteur primaire.

II. — *Fonctions administratives.*

a) *Fonctions électives.* — Aux termes de l'article 33 de la loi du 5 avril 1884, ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions... 6° les instituteurs publics. Mais il ne résulte pas, *a contrario*, que les maîtres d'école puissent valablement être élus maires ou adjoints dans des communes autres que celles où ils exercent leurs fonctions ! En effet, ces fonctions dont le caractère est nettement admi-

nistratif, ne peuvent être remplies par un instituteur depuis la loi du 30 octobre 1886 (1).

Toutefois, suivant une circulaire ministérielle du 10 août 1908, rien ne s'oppose à ce qu'un instituteur public accepte le mandat de Conseiller municipal dans tout autre commune que celle où il exerce ses fonctions.

Quant au mandat de conseiller général ou de conseiller départemental, faute de texte, le Conseil d'Etat a admis (27 mai 1887 et 16 juillet 1898) que l'instituteur public pouvait l'accepter même dans le canton où il exerce ses fonctions.

L'instituteur peut également être nommé délégué sénatorial par le Conseil municipal (loi 2 août 1875).

Mais l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875, doit s'appliquer en ce qui concerne l'incompatibilité des fonctions d'instituteur avec le mandat de député. Les instituteurs publics sont, en effet, des fonctionnaires relevant de l'autorité supérieure, ils sont soumis, en conséquence, à la règle générale édictée par l'article 8 de la loi de 1875.

b) *Fonctions de secrétaire de mairie.* — Par exception à la règle précédemment énoncée, l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886 ne s'oppose pas à ce que les instituteurs et institutrices publics exercent les fonctions de secrétaire de mairie, pourvu qu'ils aient obtenu l'autorisation du Conseil départemental :

(1) En ce sens, Cons. d'Et. 17 mai 1889.

Toutefois, une circulaire du 24 juillet 1875, rappelait déjà que l'autorisation accordée par le Conseil départemental, conformément aux prescriptions de l'article 32 de la loi du 15 mars 1850, ne pouvait en aucun cas permettre aux instituteurs de s'occuper, pendant les heures de classe, de travaux étrangers à l'enseignement. En conséquence — disait le Ministre — les instituteurs communaux, autorisés à remplir les fonctions de secrétaires de mairie, devront s'acquitter de cette tâche, sans nuire à l'accomplissement de leurs devoirs professionnels. Que si des maîtres encourageaient des reproches à cet égard, l'Inspecteur d'Académie ne devait pas hésiter à proposer au Conseil départemental le retrait de l'autorisation précédemment accordée.

c) *Instituteurs secrétaires de mairie, chargés de la caisse d'épargne municipale.* — La caisse d'épargne municipale, dans les communes du peu d'importance, constitue une annexe du secrétariat de mairie (1); son administration peut donc être confiée à l'instituteur — secrétaire de mairie — sous la réserve que les opérations de versement ou de retrait n'aient pas lieu pendant les heures de classe.

Cette solution ne peut faire aucune difficulté, elle est en tout cas conforme au désir bien souvent exprimé par le gouvernement, de faire participer les

(1) Lantenois, *Guide de l'instituteur*, p. 51.

instituteurs au développement de l'Épargne en France.

Le 16 janvier 1904, le ministre de l'Instruction publique signalait, en effet, aux inspecteurs d'Académie, le vœu exprimé par la commission supérieure des caisses d'Épargne, tendant au développement des caisses d'épargne scolaires.

De même le 18 février 1908, dans le but de récompenser d'une manière effective les instituteurs et institutrices publics qui, au moyen des dites caisses encouragent les opérations faites par leurs élèves à la caisse nationale d'Épargne », le ministre des Travaux publics prit un arrêté aux termes duquel une allocation de dix centimes pour chaque premier versement, et de deux centimes pour chaque versement ultérieur, devait être accordée aux instituteurs pour les versements qu'ils effectueraient à la caisse nationale d'épargne, au nom de leurs élèves.

Le 9 mars 1908, enfin, le ministre de l'Instruction publique, s'exprimait en ces termes dans une circulaire aux Inspecteurs d'Académie : « Je vous recommande d'user de votre influence auprès du personnel enseignant pour l'amener à collaborer plus activement que jamais à une œuvre hautement moralisatrice et qui est appelée à rendre les plus grands services au point de vue social ».

En dehors des emplois d'ordre administratif que

nous venons d'énumérer, aucune dérogation n'est admise à la règle de l'article 25 de la loi organique ; aussi, de nos jours, les instituteurs ne peuvent plus être chargés de l'administration de certains établissements qu'on leur confiait volontiers avant la loi du 30 octobre 1886, tels, par exemple, que :

a) *Les bureaux de bienfaisance* ; c'est la circulaire ministérielle du 13 mai 1901 qui recommande aux Préfets, de ne plus confier la gestion d'établissements de bienfaisance aux instituteurs publics.

b) *Les bureaux télégraphiques et téléphoniques municipaux*. — Aux termes d'une circulaire du 4 décembre 1865, la direction d'un bureau télégraphique ou téléphonique municipal pouvait être confiée à un instituteur public.

Ce service, qui pouvait distraire à tout instant, le maître de son école, tombe sans aucun doute sous le coup de la prohibition de l'article 25 de la loi de 1886.

c) *Recette ruraliste*. — Il en est de même des recettes ruralistes qui pouvaient être confiées aux instituteurs avec l'autorisation du Conseil municipal (art. 32, loi du 15 mars 1850).

d) *Commission municipale scolaire*. — Les inéligibilités et incompatibilités établies par l'article 33 de la loi du 5 avril 1884 sont applicables aux membres des commissions scolaires (art. 57, loi du 30 octobre 1886).

L'instituteur qui figure au n° 6 de l'article 33 ne

peut donc faire partie de la commission scolaire de sa commune.

e) *Commission cantonale.* — Il ne peut davantage, en vertu des mêmes textes, faire partie de la commission scolaire cantonale.

f) *Jury.* — Enfin, les fonctions d'instituteur sont incompatibles avec celles de Juré (loi du 21 novembre 1872, art. 3).

III. — *Emplois rémunérés ou gratuits dans le service des cultes.*

L'instituteur se doit tout entier à son enseignement disions-nous, pour légitimer les précédentes incompatibilités et interdictions; à cette raison, vient s'ajouter ici et on pourrait le dire, se substituer, le désir nettement marqué du législateur, d'affranchir le personnel de l'école publique de toute influence ecclésiastique.

Aussi, l'article 25, al. 2, commenté par la circulaire du 29 novembre 1900 interdit-il aux maîtres laïques, d'être chantres, organistes, clercs paroissiaux, porteroix, membres du Conseil de fabrique (avant 1905), membres du comité directeur des cultuelles (depuis la loi de séparation), sonneurs religieux.

Rien ne s'oppose cependant à ce que l'instituteur soit chargé des sonneries civiles, car la circulaire minis-

térielle du 17 août 1884 est toujours en application.

C'est, en effet, au maire que revient le droit de faire sonner les cloches de l'église : 1° pour annoncer le passage officiel du Président de la République ; 2° la veille et le jour des fêtes nationales et locales ; 3° dans le cas d'incendie, d'inondation, d'invasion ou d'émeute ; 4° pour appeler les enfants à l'école ; 5° pour annoncer l'heure normale de la clôture des cabarets, les heures des repas et la reprise des travaux aux ouvriers des champs ; l'ouverture des séances du Conseil municipal, l'heure de l'ouverture et celle de la fermeture du scrutin les jours d'élection, l'arrivée du percepteur, le ban des vendanges (1).

Toutes les sonneries ordonnées par le maire, doivent être exécutées, en principe, par le sonneur titulaire de l'église, qui recevra, de ce chef une indemnité fixée par le Conseil municipal (art. 6 du règlement). Mais si le sonneur titulaire refuse son concours, le maire nommera un sonneur spécial pour exécuter les sonneries civiles, et dans ce cas, l'instituteur pourra être chargé de ces fonctions moyennant une rémunération.

L'instituteur pourra très bien aussi être chargé de l'entretien de l'horloge que la commune aura fait placer dans le clocher de l'Eglise : il s'agit ici, en effet, d'un objet affecté à un usage purement civil.

(1) Art. 5 du règlement public par la cir. min. du 17 août 1884.

CHAPITRE II

L'INSTITUTEUR PUBLIC ET SON ENSEIGNEMENT

LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE

A l'origine, toute école était confessionnelle; l'Église était la mère de l'Enseignement.

Mais l'unité religieuse qui existait au Moyen Age, disparut peu à peu pour faire place, dans la plupart des grands États modernes à la diversité des croyances; il fut alors nécessaire, pour rendre l'Ecole accessible à tous, de lui donner, au point de vue religieux, le caractère neutre.

Toutefois, en France, on accorda d'abord à chacun des cultes reconnus par l'Etat, des écoles spéciales, en leur assurant à toutes le concours financier de l'Etat et des communes (1).

Mais quand la loi du 28 mars 1882, institua chez nous l'instruction primaire obligatoire pour les Fran-

(1) Buisson, *Dictionnaire* au mot confessionnelles et non confessionnelles (Ecoles).

çais des deux sexes, âgés de six à treize ans révolus, des enfants de toutes les religions, ou même sans religion allaient se coudoyer sur les mêmes bancs ; l'Enseignement neutre devenait indispensable.

Dès ce moment, en effet, l'école, fermée aux ministres des cultes reconnus qui, jusqu'alors y avaient droit d'entrée et d'inspection, ne se chargea plus d'imposer aux enfants, l'accomplissement des devoirs commandés par l'Eglise (1).

Mais d'un autre côté, l'école publique, affranchie de toute tutelle religieuse, ne devait opposer à l'autorité ecclésiastique, aucune hostilité ni aucune surveillance. Le personnel des écoles primaires continuait, d'ailleurs, à comprendre des congréganistes, mais on vit bientôt que demander l'observation de la neutralité scolaire à cette partie du personnel enseignant, était exiger l'impossible, aussi, la loi du 30 octobre 1886, imposa-t-elle aux instituteurs et institutrices publiques, la condition de laïcité : C'était la seule solution qui pût permettre l'observation de la neutralité dans l'Enseignement primaire.

De fait, déclarer neutre l'enseignement des écoles publiques, c'était l'affranchir de tout enseignement religieux ; suivant les paroles de Paul Bert, c'était « dégager l'école des liens confessionnels qui ont,

(1) Loi du 28 mars 1882.

pendant des siècles pesé sur elle ; c'était séparer nettement le domaine de l'Eglise et celui de l'enseignement d'Etat ; la paix des consciences et la bonne harmonie des citoyens ne pouvaient être assurées qu'au prix de cette délimitation rigoureuse ».

Mais une telle conception de la neutralité scolaire n'allait-elle pas présenter des difficultés d'application presque insurmontables ?

Les programmes de l'Enseignement primaire ne comportaient plus, assurément, aucun chapitre, aucune section pouvant porter le titre d'instruction religieuse, mais les autres matières d'études, ne touchaient-elles pas aux questions religieuses par de nombreux point de contact ?

L'enseignement de l'histoire en particulier, ne devait-il pas amener fatalement l'instituteur public à porter un jugement sur le rôle de l'Eglise à travers les âges et sur l'influence prépondérante du pouvoir ecclésiastique avant la Révolution ? L'enseignement de la morale, surtout, ne devait-il pas aboutir nécessairement à des considérations d'ordre métaphysique de nature à blesser des croyances, à froisser des convictions ?

Comment prétendre à la neutralité dans toute cette partie de l'Enseignement ? N'était-ce pas demander l'impossible au maître qui, avant tout, est un être pensant ; n'était-ce pas le réduire à l'abstention to-

tale, tuer en lui sa personnalité, et lui enlever le suprême jouissance de l'intellectuel qui voit s'ouvrir chaque jour davantage les jeunes cerveaux qu'il a reçu mission d'éveiller et d'instruire ?

Aussi bien, n'est-ce pas d'une manière aussi excessive que le gouvernement entendait la neutralité en 1881 (1).

« Nous n'avons promis, disait au Sénat Jules Ferry, ni la neutralité philosophique, ni la neutralité politique », et M. Buisson commente ces paroles de la façon suivante : « la neutralité philosophique irait, en effet, à s'abstenir de prononcer le mot *Dieu*, le mot *Ame*, le mot *Devoir*, le mot *Conscience*, car chacun de ces termes, si on le serre de près, par une analyse suffisamment savante, implique un certain système de philosophie, à l'exclusion d'un autre, *Dieu* implique l'adhésion au théisme et peut choquer les convictions de l'athée ; *Ame* implique une certaine doctrine spiritualiste et contredit à l'opinion de ceux qui ne distinguent pas leur âme de leur corps ; *Devoir* et *Conscience* supposent une morale contraire à la morale de l'intérêt pur... »

Il en est de même au point de vue politique : « une école, un maître, un livre qui aurait le droit de diffamer la Révolution française ou dénigrer la République — disait encore Jules Ferry — jamais nous ne nous sommes engagés à le tolérer ».

(1) Circ. min. (9 avril 1903).

La neutralité politique que l'on demande, en effet, aux instituteurs, consiste dans l'abstention de toute allusion aux luttes politiques locales et aux discordes électorales du moment, — de toute pression sur les parents — par l'intermédiaire de leurs enfants, dans un sens ou dans un autre ; mais cela empêchera-t-il le maître d'exalter dans l'esprit de ses élèves l'amour de la France et le culte du patrimoine précieux que nous ont légué — au prix des plus grands efforts et souvent de sacrifices héroïques — les générations qui nous ont précédés ?

D'ailleurs, en fait, la neutralité scolaire devait-elle être si difficile à observer ? on en doute si, après avoir examiné comme nous l'avons fait jusqu'ici la question au point de vue purement théorique, on envisage ce qui doit se passer journallement dans les écoles primaires publiques.

On oublie trop volontiers, en effet, que l'enseignement primaire s'adresse à des enfants de six à treize ans révolus, auprès desquels toute discussion philosophique serait singulièrement déplacée.

Or, le rôle exact de l'instituteur, Jules Ferry nous l'indique dans une admirable définition : « Vous n'avez à enseigner, disait-il au maître, à proprement parler, rien de nouveau, rien qui ne soit familier à tous les honnêtes gens. Et quand on vous parle de mission et d'apostolat, vous n'allez pas vous y mé-

prendre : vous n'êtes point l'apôtre d'un nouvel Evangile ; le législateur n'a voulu faire de vous ni un philosophe ni un théologien improvisé. Il ne vous demande rien qu'on ne puisse demander à tout homme de cœur et de sens. Transmettre aux enfants, avec les connaissances scolaires proprement dites, les principes même de la morale, j'entends simplement cette bonne et antique morale que nous avons reçue de nos pères et mères, et que nous nous honorons tous de suivre dans les relations de la vie, sans nous mettre en peine d'en discuter les bases philosophiques. Vous êtes l'auxiliaire et, à certains égards, le suppléant du père de famille : parlez donc à l'enfant comme vous voudriez que l'on parlât au vôtre. »

On ne pourrait assurément mieux dire : toute la philosophie de la neutralité scolaire se trouve résumée dans ces quelques lignes.

Et quant à l'enseignement de l'histoire et de l'instruction civique écoutons encore les conseils que M. Charles Dupuy, alors ministre de l'Instruction publique, donnait aux instituteurs en 1881 : « Ce qu'il faut et ce qu'on peut faire — déclarait l'éminent sénateur de la Haute-Loire — c'est mettre sous les yeux des élèves des tableaux exacts des diverses époques, appeler leur attention sur les ressemblances et les différences ; la logique naturelle fera le reste et la souveraine raison, ce juge sans appel, saura prononcer comme il convient... La loi de l'Histoire se

dégagera d'elle-même, et nos enfants, se persuaderont aisément, par cela seul qu'ils auront vu et comparé, que l'Humanité est une chose qui marche, que le progrès n'est pas un vain mot, et que le devoir, comme l'intérêt du citoyen, est de favoriser son essor... Et nous aurons ainsi obtenu cet inestimable résultat, d'avoir, en faisant de l'Histoire un cours continu d'instruction civique, préparé à ce pays, des citoyens éclairés dont la sagesse lui garantira le progrès sans violence et le repos sans immobilité. »

Cependant, il semble bien, que dans l'esprit du législateur de 1882, la neutralité scolaire basée sur les principes pleins de sagesse que nous venons de rappeler, dut être seulement une neutralité confessionnelle, mais que sur le terrain des principes politiques, il faut entendre par là, les règles constitutionnelles de la France, la neutralité n'était pas exigée des instituteurs, disons-le : n'était même plus permise.

Il ressort, en effet, nettement des circulaires de Jules Ferry et de ses successeurs, que l'instituteur français doit faire aimer les institutions républicaines, tout en se gardant de la politique de parti et surtout de personnes.

« Vous avez été affranchis, comme citoyens, par la Révolution, disait Jules Ferry, vous allez être émancipés comme instituteurs par la République de

1880; comment n'aimeriez-vous pas et ne feriez-vous pas aimer dans votre enseignement et la Révolution et la République? Cette politique-là, c'est une politique nationale, et vous pouvez, — et vous devez — la chose est facile — la faire entrer, sous les formes et dans les voies voulues, dans l'esprit des jeunes enfants; mais la politique contre laquelle je tiens à vous mettre en garde, est celle que j'appelle la politique militante et quotidienne, la politique de parti, de personnes, de coterie; avec cette politique-là n'ayez rien de commun. »

Peut-on, en vérité, tout en traçant une ligne de conduite très ferme, être plus modéré et plus raisonnable? et pourrait-on faire grief au gouvernement de 1880 d'avoir ainsi confié aux instituteurs le rôle éminemment élevé de faire aimer les institutions républicaines et de faire sentir aux enfants l'importance et la grandeur des réformes accomplies par la République?

Il faut le proclamer, Jules Ferry ne pouvait pas tenir un autre langage à ceux dont le rôle auprès de la jeunesse française, s'élargit ainsi d'une façon telle, qu'il prend le caractère d'une mission véritable.

Cela veut-il dire que l'instituteur républicain doive pour cela, condamner ou dénigrer de parti pris les grandes figures qui illustrèrent notre histoire natio-

nale, que ce soient celles de Saint Louis, de Louis XIV ou de Napoléon ? « Un républicain digne de ce nom, — dit M. Steeg — doit avoir l'esprit assez large, et le cœur assez haut placé pour tout comprendre et tout aimer de ce qui a contribué, à travers les siècles, à la formation et à la prospérité de la France. »

C'est donc aux instituteurs, à ces serviteurs modestes mais précieux, qu'incombe le devoir sacré de faire connaître aux enfants du Pays tout entier les pages glorieuses que leurs aînés ont écrites de leur sang, et qui seront pour eux le meilleur des exemples pour l'avenir.

Leur rôle nous apparaît ainsi comme nettement défini et d'ailleurs, s'il fallait encore résumer d'une façon plus parfaite, les devoirs de l'instituteur français nous conclurions avec M. Steeg (1) ; Il faut que les instituteurs « pénètrent leurs leçons d'un souffle largement patriotique et moral ; qu'ils s'efforcent de susciter chez les enfants dont la formation leur est confiée, le respect de toutes les grandeurs, le culte de tous les héroïsmes, l'intuition de toutes les noblesses, qu'ils leur révèlent ce qui fait la splendeur du monde qui les entoure sans rien dénigrer de ce qui fit la majesté des âges écoulés. La neutralité telle que nous la concevons, n'est point négation ; elle est l'affirmation, au contraire, du droit de la personne humaine au

(1) Circ. minis. du 17 avril 1911.

libre épanouissement des instincts supérieurs qu'elle porte en elle ».

La question du choix des livres

La neutralité scolaire doit être observée dans l'enseignement oral du maître ; elle doit l'être encore, et par voie de conséquence dans le choix des livres.

Le livre exerce, en effet, une influence considérable sur l'esprit. L'enfant, à sa sortie de l'école, peut le consulter, réfléchir sur ce qu'il contient : son influence est durable.

Aussi bien, n'est-il pas surprenant que la question du choix des livres soit une de celles autour desquelles s'exerce d'une façon toute particulière la surveillance des pères de famille et il faut bien le dire aussi, des adversaires de l'Ecole laïque.

D'ailleurs, si le contrôle de l'enseignement oral du maître est devenu quasi-impossible depuis que les supérieurs hiérarchiques de l'instituteur ont seuls droit d'accès dans l'école, — par contre, le contrôle du manuel scolaire est d'autant plus aisé que celui de l'enseignement oral est difficile, est délicat.

Mais alors, dans le cas où un livre violerait la neutralité scolaire, quels sont les droits des pères de famille ? La sanction que leur fournit la législation actuelle est-elle suffisante, et n'y aurait-il pas lieu de la modifier et d'entrer dans une certaine mesure,

dans les vues des pères de famille dont les revendications ne manquent pas de force ?

Ne pourrait-on pas les admettre notamment dans les commissions chargées de la confection des listes de livres sur lesquelles les instituteurs doivent choisir leurs ouvrages ?

Toute la question si discutée du choix des livres est là ; nous allons étudier les différentes solutions qui furent en vogue avant l'arrêté du 16 juin 1880 ; nous donnerons ensuite un aperçu de la législation actuelle, et nous verrons enfin quelles modifications on pourrait y apporter.

a) Le décret impérial du 17 mars 1808, art. 80, remit le choix des livres au Conseil de l'Université qui tous les ans, arrêtait pour l'année suivante la liste des livres pouvant être employés dans les écoles.

Ce texte, relatif en principe à l'enseignement secondaire, fut étendu dans la pratique à l'enseignement primaire dont le décret ne parlait pas.

b) Ce fut l'ordonnance du 29 février 1816 qui pour la première fois s'occupa des livres à l'usage des écoles primaires.

L'article 30 laissait, en effet, le soin à la commission de l'Instruction publique — qui avait remplacé le Grand Maître — d'élaborer des règlements généraux sur l'instruction primaire, et d'indiquer les méthodes et les ouvrages dont les maîtres devaient faire usage. L'article 35 ajoutait qu'un fonds de cinquante mille

francs serait annuellement employé par la commission d'Instruction publique, à établir temporairement des écoles modèles, à faire composer et imprimer des ouvrages propres à l'instruction populaire, etc...

L'année suivante, le 8 février 1817, la Commission d'Instruction publique publia une liste de livres destinés aux écoles primaires « en attendant que les ouvrages élémentaires qu'elle faisait composer fussent portés au degré de perfection désirable ».

Il semble bien, toutefois, que les dispositions précédentes restèrent passablement lettre-morte. On peut lire, en effet, dans les considérants d'un arrêt du 16 avril 1829, qu'à cette date, l'enseignement primaire manquait de plusieurs ouvrages, pour la composition desquels il convenait de faire appel aux talents et à l'expérience ; une somme annuelle devait être inscrite au budget pour faire composer, imprimer et distribuer des livres élémentaires. Mais la Révolution de juillet empêcha ces projets de se réaliser.

Une décision du 12 août 1831 institua alors une commission chargée de choisir les livres pour les écoles primaires et de dresser le catalogue d'une bibliothèque centrale de ces ouvrages.

Une circulaire du 2 novembre 1831 adressée aux Recteurs, constatait d'ailleurs que les livres manquaient de toute part dans les écoles primaires, surtout pour les enfants pauvres : ce dénûment était

assurément une des causes principales qui retardaient les progrès de l'instruction ; il importait donc d'y remédier, en faisant composer, imprimer et distribuer dans les écoles, des ouvrages destinés à communiquer et à répandre les premières connaissances.

Le statut du 25 avril 1834 portant règlement pour les écoles primaires élémentaires communales, se borna à consacrer l'ordre des choses établi : l'article 9 déclarait, en effet, que les livres dont l'usage avait été autorisé pour les écoles primaires, seraient seuls admis dans ces écoles. L'inspecteur primaire devait s'assurer de l'application de cette règle (art. 3 du règlement du 27 février 1835).

Enfin, un arrêté, du 30 décembre 1836, ordonna la publication de la liste des ouvrages dont l'usage demeurerait autorisé depuis le décret du 17 mars 1808, et d'une liste quinquennale des ouvrages autorisés par le Conseil royal. Le choix entre les méthodes et les livres était laissé aux instituteurs sous la direction des comités et des inspecteurs primaires, sauf recours en cas de difficulté, au Recteur de l'Académie, et s'il y avait lieu au Conseil royal de l'Instruction publique.

Cette liste quinquennale ne fut jamais publiée, aussi, en 1845. M. de Salvandy, revint-il au système de la publication d'une liste annuelle, au *Journal de l'instruction publique*, un mois avant la rentrée des classes.

c) La loi du 15 mars 1850 ne modifia que légèrement la législation antérieure, en attribuant au ministre de l'Instruction publique, le droit d'admettre ou de rejeter les ouvrages destinés à l'enseignement, après avis du Conseil supérieur nouvellement créé. Mais jusqu'en 1859, le Ministre n'apporta aucune modification à la liste publiée en 1849.

En 1858, M. Rouland remit la question à l'étude et créa une commission d'examen des livres, composée d'inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire, et de l'enseignement primaire, et de sept membres nommés par le Ministre.

Cette commission devait décider, dans son rapport écrit et signé, de l'admission ou du rejet des ouvrages qu'on lui présentait, mais les résultats de cette commission trompèrent l'espoir qu'on fondait sur elle : sa tâche était trop lourde et ses membres trop peu nombreux.

Aussi, M. Duruy n'eut-il aucune peine à faire adopter, en 1864, un nouveau système qu'il appelait lui-même le système du *veto*. « Le gouvernement — déclarait-il — a cessé dans l'ordre matériel, de donner sa garantie aux inventeurs ; pourquoi continuerait-il, dans l'ordre pédagogique, à la donner aux écrivains ?

« Il serait accordé complète satisfaction au commerce qui demande plus de liberté, à l'opinion pu-

blique, qui n'aime pas ces entraves établies au nom de l'Etat, à l'administration, qui a le devoir de surveiller et, au besoin, de réprimer, mais non celui de diriger comme par la main toutes choses et toutes personnes, si l'autorisation était remplacée par le veto.

« Tout livre non frappé d'interdiction, pourrait pénétrer dans les écoles... l'administration universitaire, qui est comme substituée à l'autorité des pères de famille, a sur les écoles un droit d'inspection sans réserve, aussi un livre insuffisant n'y pourrait rester longtemps, s'il en existait un meilleur. »

Le système de Duruy fut consacré par un décret du 11 janvier 1865 aux termes duquel, l'Inspecteur d'Académie était tenu de déférer au Conseil départemental, les ouvrages publiés ou circulant dans leur ressort d'inspection, et qui leur paraissaient contraires à la morale, à la constitution et aux lois. (art. 1^{er}). La décision du Conseil départemental devait être soumise à l'approbation du Conseil Impérial de l'instruction publique.

Le système de la libre admission des livres, sous réserve du veto administratif fut appliqué jusqu'en 1873. — A cette date, le Conseil supérieur se prononça contre le système de la libre entrée des livres dans l'école, et demanda le retour au régime de l'arrêté du 26 décembre 1858. M. Batbie, ministre de l'instruction publique, se rallia à cette opinion et insti-

tua le 22 juillet 1873, la *commission d'examen des livres classiques*, et rétablit le système de l'autorisation préalable.

Les inconvénients et les lenteurs de la *Commission des Livres* réapparurent, aussi, un nouvel arrêté du 2 juillet 1875, remplaça le système de 1873 par un régime analogue à celui de 1865.

Chaque année, une liste des livres en usage devait être dressée dans toutes les écoles primaires publiques, dans la première quinzaine du mois d'avril ; les instituteurs indiquaient sur la liste, les livres dont ils s'étaient servis durant la dernière année, et arrêtaient ceux qu'ils se proposaient de mettre entre les mains des élèves dans la prochaine année scolaire.

Avant le premier mai, les inspecteurs primaires adressaient ces listes au Recteur de l'Académie qui, avant le 15 juillet, transmettait au ministre de l'Instruction Publique un tableau récapitulatif.

Cette liste générale était soumise à une commission composée des inspecteurs généraux assistés de membres désignés par le Ministre. La commission dressait la liste des ouvrages qu'elle jugeait ne pas pouvoir être introduits dans les écoles, la communiquait au Ministre qui en saisissait dans sa seconde session annuelle, le Conseil supérieur de l'instruction publique.

Le rôle de la commission d'examen (1) était donc

(1) Circ. minis. du 16 juillet 1875.

de mettre à l'index les livres insuffisants, sans dresser de listes de livres approuvés : Tout livre qui ne figurait pas sur la liste de la commission, était implicitement permis, pourvu, toutefois, qu'il ait figuré sur une des listes soumises au Recteur par les instituteurs publics.

Système actuellement en vigueur. — Le système libéral du 2 juillet 1875, fut complété et rendu plus efficace encore, par l'organisation instituée en 1880 par Jules Ferry, et qui régit de nos jours encore la question du choix des livres.

Les Recteurs des différentes académies de France, en réponse à une circulaire ministérielle du 10 juin 1879, s'étaient prononcés presque unanimement en faveur d'une solution qui devait laisser aux institutions une certaine liberté dans le choix des ouvrages.

Le Directeur de l'Enseignement primaire, dans un rapport au Ministre en date du 6 novembre 1879 se déclara partisan de la même solution, pour les raisons suivantes : « quelque désirable que soit l'uniformité des méthodes, il ne paraît pas possible d'acheter cet avantage au prix de tous les inconvénients que présenterait aujourd'hui la résurrection des listes officielles de livres approuvés par le Ministre ou le Conseil supérieur. L'idée d'un manuel unique ou d'un petit nombre de manuels adoptés par l'Etat pour chaque enseignement, a pu séduire en d'autres temps

des intelligences d'élite : c'est de nos jours une chimère. L'incessante, l'intarissable production des livres classiques, suffirait à défaut d'autres motifs, et il y en a de plus graves, pour faire définitivement abandonner le régime de l'autorisation préalable.

« D'autre part, réduire le rôle de l'administration à un simple veto, contre les ouvrages absolument ineptes ou immoraux, ce n'est pas opposer une digue assez résistante à l'envahissement des livres médiocres...

« On échapperait aux reproches opposés qu'encourent ces deux systèmes, si, au lieu de maintenir dans les attributions de l'administration centrale ces examens de livres, en nombre indéfini, on en laissait la charge à ceux précisément qui, devant se servir de ces livres, sont plus intéressés à n'en admettre que de très bons. »

Ce fut l'arrêté ministériel du 16 juin 1880 (1), qui mit en vigueur le nouveau système.

Chaque année et dans chaque département, doit être dressée une liste des livres reconnus bons à être mis en usage dans les écoles primaires publiques ; ce sont les instituteurs et les institutrices titulaires de chaque canton qui, réunis en conférence spéciale, établissent au plus tard dans la première quinzaine du mois de

(1) Modifié par les articles 20 et 22 de l'arrêté du 18 janvier 1887.

juillet, la liste des ouvrages qu'ils désirent employer dans leur enseignement (art. 2).

Ces listes sont transmises à l'Inspecteur d'Académie qui les communique à une Commission spéciale composée des inspecteurs primaires, du directeur, de la directrice des écoles normales et des maîtres délégués de ces établissements et qui, sous la présidence de l'Inspecteur d'Académie, revise les listes cantonales et arrête pour le département la liste que l'on soumet à l'approbation du Recteur de l'Académie.

Le ministre de l'Instruction publique, enfin, aux termes des articles 4 et 5 de la loi du 27 février 1880 toujours en vigueur, après avis de la section permanente du Conseil supérieur, a conservé le droit d'interdire les livres de classe qui lui paraîtraient contraires à la morale, à la constitution ou aux lois.

De nos jours, par conséquent, les instituteurs et les institutrices publics, peuvent choisir librement sur la liste départementale, les ouvrages qu'ils désirent mettre en usage dans leurs écoles.

L'administration ne saurait donc, en aucune façon, intervenir dans l'exercice de la prérogative que les règlements confèrent sur ce point aux maîtres, au début de chaque année scolaire (1).

Mais d'un autre côté, il va de soi que l'instituteur

(1) Réponse du ministre de l'Instr. pub. à M. Mahieu député de la Manche (*Manuel général*, 1910, p. 540.)

n'a pas à tenir compte — s'il ne juge pas convenable de le faire — des injonctions ou des prières que lui adresseraient des personnes étrangères à l'enseignement, fut ce même des pères ou des mères de famille ayant leurs enfants à l'école.

Cette règle n'a pas été toujours bien comprise : c'est ainsi qu'une note ministérielle, rapportée au *Manuel général de l'enseignement primaire* du 6 novembre 1909 a cru devoir aviser les instituteurs, par l'intermédiaire des Inspecteurs d'Académie, « qu'ils n'avaient à tenir aucun compte des mises en demeure à eux adressées par des membres du clergé ou des associations de pères de famille, à l'effet de faire retirer des mains des élèves, les livres de classe qui sont régulièrement inscrits sur les listes départementales ».

« Les maîtres, continue la circulaire, n'ont à recevoir d'instructions, en ces matières, que de leurs chefs hiérarchiques ou du ministre ».

Il est bien évident que dans le but louable de rassurer les instituteurs contre les intimidations de personnes étrangères à l'enseignement, la circulaire de 1909 allait à l'encontre de l'esprit même de la loi de 1880, qui laisse l'instituteur libre du choix des ouvrages scolaires, libre, par conséquent, de prêter une oreille plus ou moins attentive aux réclamations qui peuvent lui être adressées.

Si donc, dans un but d'apaisement, le maître se décide à retirer des mains de ses élèves un ouvrage

qu'on lui a signalé comme violant la neutralité scolaire, il est certain qu'en principe, aucune autorité ne pourrait le contraindre à le conserver — pas plus d'ailleurs, que dans le cas contraire, le maître qui désirerait maintenir cet ouvrage n'aurait à redouter les suites administratives des menaces dont il pourrait être l'objet. — Ainsi que le déclare M. Steeg dans une circulaire du premier avril 1914, « c'est de leur conscience que les instituteurs relèvent dans l'accomplissement de leur tâche pédagogique : c'est en elle d'abord, que sans haine et sans peur, ils auront à chercher les inspirations qui dicteront leur conduite. »

En un mot, en l'état actuel de notre législation, les instituteurs sont seuls juges de l'opportunité du retrait ou du maintien des livres scolaires, pourvu toutefois que ces ouvrages figurent sur la liste départementale.

Projet de réforme de Législation actuelle. — Les principes que nous venons d'exposer, — un moment oubliés, — mais formellement reconnus depuis, ne manquèrent pas de donner lieu à une campagne très ardente contre certains ouvrages qui — de près ou de loin — semblaient violer le principe de la neutralité scolaire.

Certains esprits se sont émus à la pensée que l'instituteur, soutenu par l'administration, pouvait être

amené à choisir des ouvrages qu'on leur signalait comme suspects.

« Est-il équitable, se sont-ils demandé, que seuls les fonctionnaires de l'instruction publique aient le droit d'établir la liste des ouvrages sur laquelle l'instituteur choisira ses auteurs ? Pourquoi ne pas admettre dans une certaine mesure l'intervention de la famille dans le choix des manuels scolaires ? Rationnellement, aucune fin de non recevoir ne peut être opposée à cette proposition, car, depuis le 28 mars 1882, l'instruction primaire est devenue obligatoire et sanctionnée comme telle ; il peut très bien se faire dès lors, que les pères de famille n'aient pas la possibilité de choisir entre l'école laïque et l'école libre, aussi, serait-il juste de tenir compte de leur volonté, sans que le service de l'enseignement primaire en soit pour cela compromis. »

C'est ainsi qu'un projet de décret, adopté par la section permanente du Conseil supérieur de l'instruction publique, propose l'admission des pères de famille dans la commission chargée d'arrêter la liste des livres scolaires.

Ce projet qui s'inspire manifestement d'une idée empreinte d'un fort libéralisme conserverait aux instituteurs et aux institutrices titulaires de chaque canton, le droit de proposer, dans un rapport motivé, les livres qu'ils jugent propres à être mis en usage dans les écoles primaires publiques.

Mais la liste ainsi dressée serait examinée par une commission spéciale analogue à celle qui fonctionne actuellement et qui comprendrait en plus deux délégués cantonaux, représentant les pères de famille et désignés par le Conseil départemental. Cette commission arrêterait pour chaque département le catalogue, qui serait soumis à l'approbation du recteur, et publié chaque année au *Bulletin départemental* ou au *recueil des actes administratifs*.

Enfin, les réclamations relatives à l'inscription d'un ouvrage au catalogue départemental pourraient être formulées par un ou plusieurs pères de famille dont les enfants fréquentent l'école primaire, et adressées au Recteur qui les transmettrait au ministre de l'Instruction publique.

Ce projet marquerait donc un progrès très considérable dans la question du choix des livres : « Nous avons pu constater dit — en effet — l'exposé des motifs, le caractère exclusif de la composition de toutes les commissions préposées au choix des livres scolaires. Toutes les personnes appelées à intervenir soit dans la préparation des listes, soit dans leur revision appartiennent au personnel enseignant ou au personnel administratif de l'université... Il semble qu'il y aurait utilité à faire place quelque part à un élément extérieur et spécialement aux pères de famille, dont les enfants sont confiés à nos maîtres et à qui nous avons à cœur de donner toutes les garanties désirables d'impartialité. »

Cette réforme donnera-t-elle satisfaction au désir légitime et si ardemment exprimé des familles d'intervenir dans le choix des livres scolaires ? L'admission des délégués cantonaux sera-t-elle une garantie suffisante à leurs yeux ? C'est là chose douteuse, car l'admission du projet tel qu'on nous le présente, ne constituerait qu'une demi-réforme.

Le délégué cantonal représente, il est vrai, les pères de famille ; il a pour premier devoir de surveiller les écoles placées sous sa vigilance ; par un contrôle discret, qui ne diminue en rien l'autorité du maître, il s'assure que l'école est bien tenue et que l'enseignement donné aux enfants leur est profitable (1) » ; ne pourrait-il pas, dès lors, sauvegarder à la fois les préoccupations d'ordre matériel et moral ?

En principe, la solution pourrait être admise, mais la désignation des délégués cantonaux gagnerait à ne pas être faite par le Conseil départemental. La solution véritable et rationnelle réside uniquement dans la nomination de leurs délégués par les pères de famille eux-mêmes.

Une telle réforme serait-elle impossible à admettre ? Nous le croyons pas (2) et pour en faire la preuve, nous examinerons très rapidement les droits et les

(1) Circ. minis. du 1^{er} mars 1909.

(2) Plus loin, voir le *Projet Marin*.

prérogatives des pères de famille en matière d'enseignement.

Le droit des pères de famille. — Tout homme, par cela seul qu'il devient père de famille, contracte vis-à-vis de celui dont il est l'auteur, certaines obligations d'une importance toute particulière.

Ces obligations qui découlent de la nature et sont, par conséquent, antérieures à la cité et à la nation, s'imposent aux lois civiles, ne peuvent pas être méconnues par elles.

De fait, notre Code civil (art. 203) impose aux parents l'obligation de nourrir, d'entretenir et d'élever leurs enfants. L'article 372 déclare que l'autorité des parents subsistera jusqu'à la majorité ou à l'émancipation de l'enfant ; enfin, l'article 1384 les rend responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs, habitant avec eux.

Or, l'obligation d'*éducation* contenue dans l'article 203, les parents peuvent, soit la remplir eux-mêmes, — la loi de 1882 sur l'obligation scolaire le reconnaît expressément, — soit en confier l'exécution à des professionnels qui donneront aux enfants un bagage intellectuel suffisant pour en faire des citoyens capables de jouer plus tard, un rôle social.

Mais, si le père a le pouvoir de façonner l'intelligence de son enfant comme il le ferait d'une cire molle qui lui appartiendrait en propre, il doit avoir

le droit de choisir l'école qui le remplacera dans sa mission d'éducation, aussi, la loi du 28 mars 1882 lui laisse-t-elle le libre choix entre l'école publique de sa commune et les autres écoles.

Toutefois, du seul fait que le père a confié son enfant à un maître d'école publique ou privée, tous les droits énumérés par le Code civil ne disparaissent pas durant le temps où l'enfant se trouvera sous la dépendance du maître, pour reparaître instantanément à la sortie de l'école.

Il est juste que le père ait un certain contrôle sur l'instituteur qui a reçu mission de remplacer les parents dans leur devoir d'éducation (1).

« C'est un droit — à déclaré M. Briand (2) — pour les pères de famille, à côté de l'école primaire, à côté des collèges et des lycées, à côté même des établisse-

(1) « C'est au père, dit M. Steeg dans son rapport sur le budget de l'Instruction publique, d'octobre 1908, que la société demande compte des fautes commises pendant la minorité de l'enfant. C'est lui qui devant sa conscience doit tenir compte à son fils de l'enseignement qu'il lui faut donner. Comment ne serait-il pas légitime qu'accompagnant l'écolier jusqu'à la porte de la classe, la famille se préoccupât de ce qu'il entend, et de ce qu'il apprend de l'autre côté de cette porte? Cette préoccupation vaut mieux que l'indifférence navrante dont nous sommes souvent les témoins impuissants; il est souhaitable qu'elle se répande, à condition toutefois, qu'elle soit spontanée et sincère et qu'elle ne serve pas d'occasion et d'instrument à toute une campagne systématique, politique et fanatique... »

(2) Réponse du Ministre à M. Dessoye, *J. O.*, 1907, *Déb. parl. Chambre*, p. 3076 et s.

ments d'enseignement supérieur, de s'associer aux efforts des professeurs, de leur donner le concours d'un contrôle parfaitement légitime, puisqu'en somme ce sont des pères de famille, et qu'il s'agit des cerveaux de leurs enfants qui sont confiés à nos instituteurs et à nos professeurs. »

En l'état actuel de notre législation — cela est bien certain — le contrôle du père de famille peut être admis. Peut-être pourrait-on en contester la légitimité dans le cas où le monopole de l'enseignement serait établi au profit de l'état, et encore ! L'Etat démocratique, en réalité qu'est-ce, sinon l'ensemble des citoyens d'un pays qui ont reçu mission de gouverner par la volonté du peuple tout entier ? Tout citoyen a le droit et même le devoir de contrôler la marche des services publics : rien ne l'empêcherait de contrôler l'enseignement officiel.

Les groupements des familles (1).

Le droit de surveillance individuelle du père de famille sur l'école publique ne peut être nié. Mais seul et isolé, l'exercerait-il efficacement ? Et pour remédier à son incapacité lui sera-t-il permis de demander un appui aux autres pères de famille qui,

(1) Nous avons cru nécessaire, pour donner un aperçu complet de la question, de ne pas négliger les groupements de familles : cependant comme ce sujet pourrait sembler sortir quelque peu du cadre que nous nous sommes tracé, nous l'avons fait imprimer en caractères spéciaux.

armés du même droit, ne peuvent en user pour la même raison que lui ? En un mot, les pères de famille peuvent-ils se grouper en associations qui fortes de la réunion de toutes les faiblesses individuelles, transformeront le droit de contrôle jusqu'ici quasi-théorique, en une prérogative véritablement pratique ?

Ici, on le voit, la question change de face ; elle s'étend considérablement et devient d'autant plus délicate que de tels groupements peuvent mésuser de leur puissance et rendre intolérable, la situation parfois si difficile de l'instituteur public.

Et cependant, ce droit d'association conféré à tout citoyen « par une des lois plus populaires de la République », on ne peut pas plus le refuser aux pères de famille qu'on ne peut le faire aux instituteurs eux-mêmes quand on examine la question de leurs associations amicales (1).

« Sur la légitimité de ces groupements, — affirme M. Louis Rolland, professeur de la Faculté de droit de Nancy, — aucun doute ne nous serait possible... leur contrôle est aussi admissible que celui du père de famille agissant isolément. »

Il ne peut y avoir d'autre limite au droit de contrôle de ces associations, que l'atteinte aux règles de l'obligation scolaire ou à la neutralité scolaire, ce qui les rendrait illicites et entraînerait leur dissolution. Ainsi que le ministre de l'Instruction publique l'a déclaré, il ne faudrait pas que les pères de famille, obéissant à des conseils intéressés, agissent dans un esprit de critique et d'hostilité systématique contre les maîtres ou contre l'enseignement public (2).

Or, c'est une action de ce genre, néfaste au plus haut point

(1) Voir plus loin l'étude de la loi du 1^{er} juillet 1901.

(2) Il suffit, pour se convaincre de ce fait, de se rappeler la « lettre des cardinaux, archevêques et évêques de France aux pères de famille de leur pays » août 1908.

qu'appréhendent la plupart des revues de l'Enseignement primaire : les instituteurs sentant naître dans les associations des pères de famille une puissance véritable qui ne manquera pas d'ouvrir un œil vigilant sur eux et leur enseignement se montrent en général très hostiles au principe d'une institution qui s'est surtout développée à l'instigation de leurs adversaires irréductibles.

Nous reconnaissons volontiers, en effet, que les groupements des familles se sont formés sous un patronage suspect en matière de libéralisme, notre devoir est cependant d'examiner l'attitude véritable que leur conseille un de leurs défenseurs les plus énergiques : M. Gurnaud lui-même (1).

D'après M. Gurnaud, toute association des familles doit se composer de parents des deux sexes, sans distinction d'opinions ni de religion (2). Elle a pour but « de veiller aux intérêts moraux se rattachant à la vie scolaire des enfants qui fréquentent les écoles publiques » elle veut notamment « maintenir dans l'école le culte du patriotisme et le respect de la neutralité » (3).

« Respect à la loi et à la Patrie, dit M. Gurnaud, tel est le langage qu'elles doivent tenir à l'instituteur, lorsqu'il est avéré que ses leçons s'écartent du devoir professionnel. »

L'association idéale restera dans la légalité ; elle n'affichera aucun parti-pris contre la neutralité dont elle doit respecter le principe sans le contester ni le combattre. Elle s'abstiendra de

(1) D. Gurnaud, avocat à la Cour d'appel de Paris, directeur de la Revue *Parents et Maîtres*, auteur de l'ouvrage : *La famille et l'Ecole*.

(2) Le secrétariat général des associations des pères de famille a publié des statuts types qu'on trouvera dans Gurnaud, *l'Ecole et la famille*, appendice VII.

(3) C'est la formule qu'a rendue populaire l'association de Saint-Rambert en Bugy, la première association des familles, fondée le 1^{er} octobre 1903.

toute action politique ou religieuse, et restant indépendante « des partis qui l'affaibliraient sans se fortifier par elle », elle ne poursuivra d'autre but que « la restauration modérée du droit familial ».

En résumé, l'association doit être « un organisme autonome agissant par lui-même, prenant volontiers conseil, mais n'attendant d'aucun groupe son mot d'ordre et sa direction. ».

En présence de déclarations animées d'une bonne volonté aussi évidente, et à s'en tenir au programme type que nous venons d'exposer, il semble bien qu'on puisse faire confiance aux associations des familles.

Ces groupements ne prétendent pas en effet, exercer sur l'école publique un contrôle au sens dur du mot, mais une collaboration véritable. C'est ainsi que l'association d'Autun se propose non seulement de veiller sur l'enseignement, mais encore « de s'y intéresser par des encouragements, par un appui moral et, si besoin est, par des institutions d'ordre matériel » ; l'association de Dijon désire « entourer l'école de la sympathie collective des pères de famille ».

Il nous semble dès lors possible de faire confiance aux groupements des familles.

Les associations des pères de famille sont-elles légales ? — Telles que nous les avons représentées : respectueuses de la loi, bienveillantes à l'égard des instituteurs, les associations des familles nous paraissent parfaitement légitimes et licites.

Toutefois, la question de la légalité de ces groupements s'est présentée et n'a pas toujours triomphé : c'est ainsi qu'un jugement du Tribunal civil de Bayonne, a prononcé le 11 mai 1910, la dissolution de l'association des pères de famille de son arrondissement.

Ce groupement, dont le but essentiel était « d'assurer dans les écoles primaires publiques, le respect de la foi catholique et de la morale chrétienne » (art. 19), s'ouvrait largement à toute personne majeure, admettant indistinctement dans son

sein les parents dont les enfants fréquentaient l'école laïque ou l'école libre, et même ceux dont les enfants avaient dépassé l'âge de la scolarité (art. 2).

Un conseil de sept personnes, aidé d'une commission de vigilance (art. 5) était spécialement chargé de « surveiller le choix des auteurs, les devoirs écrits et les leçons orales dans l'école, et, en cas d'atteinte à la foi, de faire des observations et des réclamations auprès des instituteurs, et au besoin d'élever des protestations et d'intenter des poursuites judiciaires (art. 10).

Le Ministère public ému par le caractère nettement combatif de cette association, saisit le tribunal de Bayonne, qui, la jugeant contraire à l'ordre public, prononça sa dissolution.

Le jugement remarque tout d'abord que l'association s'ouvre trop largement en admettant indistinctement parmi ses membres, des personnes dont les intérêts peuvent être divergents et qui ne supporteront pas, en cas de faute de l'instituteur, un préjudice identique.

Si l'on envisage en effet, dans une association de ce genre, l'hypothèse d'une poursuite judiciaire intentée contre un maître coupable d'une faute personnelle, l'action de ce groupement sera, par avance, frappée d'illégalité, car toute action collective, suppose un préjudice collectif commun. Or, cela ne peut évidemment exister que dans les associations exclusivement composées de pères de famille ayant leurs enfants à l'école laïque.

A ce point de vue, l'association de Bayonne prêtait sérieusement le flanc à la critique. Mais, d'après le Tribunal, l'article 10 des statuts, qui déterminait le rôle exact du groupement et ses moyens d'action, n'était pas moins condamnable.

Chose curieuse, pour démontrer l'illégalité du but poursuivi, le Tribunal n'examine pas l'article premier des statuts qui indique l'objet même de l'association ; il se fonde, au contraire,

sur l'article 10 qui énumère *les moyens* préconisés pour parvenir au « respect dans les écoles primaires publiques de la foi catholique et de la morale chrétienne » !

Le Tribunal commet, on le voit, une confusion entre les moyens et le but « immédiat, final, essentiel (1) » de l'association. Et il condamne aussi comme illicite la surveillance du choix des auteurs, des devoirs écrits, et des leçons orales *dans l'école*, ce qui pourrait laisser comprendre « que l'association entend jouer le rôle d'inspectrice d'école, s'ajoutant aux organes de même nature créés par l'article 9 de la loi du 30 octobre 1886 ».

Cet argument ne manque pas de force *à priori* car nous connaissons la prohibition formelle pour toute personne étrangère à l'enseignement, de pénétrer dans l'école publique ; il peut sembler, en effet, qu'en méconnaissant cette règle, l'association de Bayonne ait montré une animosité réelle envers l'école laïque.

Mais, en réalité, n'y a-t-il pas là, plutôt une maladresse du texte ? Comment les rédacteurs des statuts pouvaient-ils ignorer que leur association n'aurait pas plus de droits qu'ils n'en avaient eux-mêmes avant de la constituer ? Comment ont-ils pu songer un seul instant à surveiller l'école à l'intérieur, alors qu'ils n'y avaient encore jamais pénétré ! N'ont-ils pas voulu dire, tout simplement, qu'ils s'attacheraient non seulement au contrôle des manuels et des cahiers, mais encore aux propos tenus par l'instituteur au cours de ses leçons, et que les enfants auraient pu retenir et répéter en dehors de l'école ?

Ce qui tend à confirmer encore que les rédacteurs des statuts n'ont pas mesuré toute la portée de leurs expressions, ce sont les termes de l'article 10, que le tribunal de Bayonne n'a pas laissé échapper et qui visent les poursuites judiciaires.

Ne croirait-on pas à la lecture du texte, que les protestations et les poursuites judiciaires sont préconisées d'une façon égale

(1) Trouillot et Chapsal, *Du contrat d'association*, p. 51.

et pour toutes les hypothèses indifféremment ? Qu'a-t-on fait de la distinction traditionnelle entre la faute de service et la faute personnelle ? Mais d'un autre côté, comment supposer que les auteurs des statuts pouvaient ignorer cette règle fondamentale de notre droit public ? N'est-ce pas encore pure maladresse de leur part ?

Quoi qu'il en soit, le tribunal, remarquant « que les pères de famille intéressés ne pourraient pas actionner judiciairement sans distinction, étant donné que les instituteurs relevant uniquement de leurs chefs hiérarchiques pour les fautes professionnelles, ne tombent sous le coup des juridictions de droit commun » que pour les fautes délictueuses ou quasi-délictueuses » voit dans l'inobservation de ces principes une raison de plus pour déclarer illégale l'association de Bayonne.

En résumé, le tribunal a prononcé la dissolution de l'association d'une part en condamnant sa composition trop large, solution très juridique contre laquelle aucune critique ne peut s'élever et d'autre part, en refusant d'admettre comme licites les moyens d'action préconisés par l'article 10 des statuts.

Juridiquement, la deuxième partie du jugement nous paraît contestable, car les juges de Bayonne confondant les moyens d'action avec le but essentiel du groupement, ont déclaré l'association illicite, avant même qu'elle eût fonctionné, et ont ainsi préventivement condamné ce qui, valablement, eut donné lieu à une répression judiciaire ou abouti à une fin de non recevoir devant les Tribunaux.

Cette remarque faite, il faut reconnaître que l'on chercherait vainement dans les motifs du jugement, une disposition condamnant le principe même des associations des pères de famille ; nous pouvons donc conclure que toutes ses critiques n'ont de portée qu'au regard de la seule association de Bayonne et que le Tribunal a voulu frapper l'esprit d'hostilité d'un groupement qui s'était traduit par des déclarations statutaires nettement anti-juridiques.

Nous pouvons affirmer, par suite, qu'une association des

familles parfaitement respectueuse de la légalité, qui aurait admis seulement dans son sein les parents des élèves de l'école laïque, se serait limitée à une surveillance extérieure et bienveillante, et ne se serait proposée que des voies de recours en rapport avec la faute commise, eût été parfaitement légale et reconnue comme telle, même par le Tribunal de Bayonne.

Vérité en deçà, erreur au delà ! (1) Le Tribunal de Bayonne avait condamné le groupement de son arrondissement, celui de Pau déclara valables et licites non seulement l'objet mais même les moyens d'action de l'association des pères de famille, que le Ministère public avait traduite à sa barre (2).

Chose curieuse, les juges de Pau semblent avoir mis autant de bienveillance à valider l'association de leur arrondissement que leurs collègues de Bayonne avaient employé de sévérité à condamner la leur. Aussi, pouvons-nous faire cette remarque, que le jugement du Tribunal de Pau se trouve avoir bien jugé sur les points contestables du jugement de Bayonne, mais que par contre, il est très critiquable sur ceux qui dans ce dernier avaient une réelle valeur juridique.

En effet, le jugement à Pau a fait tout d'abord la distinction méconnue à Bayonne, entre le but « immédiat, final, essentiel » et les moyens d'action de l'association : « Attendu déclare-t-il, que c'est avec raison que le défendeur es-qualité soutient que l'article 10 des statuts ne précise pas le but de l'association, mais simplement les moyens principaux que celle-ci compte mettre en œuvre pour atteindre son but. Qu'en effet, le but immédiat, final, essentiel, de l'association est spécifié par l'article premier. Que les articles suivants

(1) Les statuts des associations de Bayonne et de Pau étaient identiques.

(2) Le jugement est relaté dans la revue *Parents et Maîtres*, n° du 13 février 1911, p. 490.

tendent à l'organisation de l'association... Qu'en conséquence, à ce premier point de vue, la nullité ne saurait être prononcée. »

C'est bien la solution que nous avons admise dans la critique du jugement de Bayonne et qui — laissant aux tribunaux le soin de réprimer toute manifestation contraire aux lois — accorde cependant le droit de vivre aux groupements dont le but essentiel est licite.

Ainsi, le tribunal de Pau, après avoir reconnu la légitimité du but même de l'association des familles, aurait pu se dispenser d'entrer dans le détail et d'examiner en outre la légalité de chacun des moyens énumérés par l'article 10 des statuts ; Il a cru cependant nécessaire — en s'attachant plus à l'esprit du texte qu'à ce texte lui-même, — de démontrer leur parfaite légitimité, et il l'a fait avec un soin et une indulgence tels, qu'il semble avoir voulu prendre en tous points le contrepied du jugement de Bayonne.

C'est ainsi que, dans le but de légitimer coûte que coûte l'association des pères de famille de son arrondissement, le tribunal de Pau a commis une faute grave : il a feint d'ignorer la disposition de l'article 2 des statuts d'après laquelle toute personne majeure peut faire partie de l'association.

Comment le tribunal de Pau n'a-t-il pas examiné cette question capitale à laquelle le tribunal de Bayonne s'était si longuement attaché ?

Toute la difficulté était là, car — nous l'avons indiqué — cette règle de trop large admission, vicie l'existence de l'association d'une façon absolue et en rend par la même l'action illégitime.

Nous n'y reviendrons pas, mais nous concluons de la façon suivante :

Des deux jugements qui précèdent, aucun n'est parfait : celui de Bayonne présente l'avantage d'être très juridique dans la partie relative à la composition de l'association, mais se montre trop sévère à l'égard de ses moyens d'action ; il s'at-

tache trop à la lettre et ne pénètre pas d'une façon suffisante l'esprit des statuts. Il commet enfin une confusion regrettable entre le but et les moyens d'action, ce qui lui permet de condamner plus aisément l'association de Bayonne.

Le jugement de Pau, de son côté, rectifie certaines exagérations de celui de Bayonne, légitime certains moyens d'action en laissant toutefois aux tribunaux le soin de réprimer les écarts du groupement, mais en admettant toute personne majeure dans l'association, il porte à sa base le vice de mort qui le fera réformer en appel.

Néanmoins, ces deux décisions judiciaires qui, malgré leurs imperfections se complètent l'une l'autre, ont nettement servi la cause des associations des pères de famille, car de leurs attendus découle soit directement soit *à contrario*, la légitimité de ces groupements.

Elles viennent, en somme et malgré les apparences, affirmer qu'en l'état de notre droit, il n'est pas possible d'exclure les associations des familles du bénéfice de la loi du 1^{er} juillet 1901 : une loi d'exception pourrait seule supprimer aux pères de famille la faculté de se grouper en association, puisque individuellement envisagé, le droit de surveillance est formellement reconnu.

Quoi qu'il en soit, les pères de famille ne semblent pas vouloir abandonner leurs prérogatives, et nous n'en voulons pour preuve, que les différents projets actuellement déposés sur le bureau de la chambre et qui — de près ou de loin — tendant à affirmer le droit des parents sur l'école.

Proposition Marin. — Le 10 mars 1910, M. Marin député de Meurthe-et-Moselle, déposait en effet une proposition de loi « relative à l'établissement des listes des livres propres à être mis en usage dans les écoles primaires publiques », qui tend à admettre formellement la collaboration des parents et des maîtres.

Dans chaque canton une commission comprenant les insti-

teurs titulaires et les élus des chefs de famille (père, mère, tuteur ou représentant légal), dont les enfants fréquentent l'école primaire publique, à raison d'un par groupe scolaire — arrêterait la liste des livres qui serait transmise à l'Inspecteur d'Académie.

Pour dresser la liste départementale, M. Marin ne ferait plus intervenir les représentants des familles mais certains notables professionnels (1).

On afficherait la liste à la porte de chaque école du département et tout chef de famille aurait le droit d'adresser une réclamation au recteur avec appel possible devant la commission permanente du Conseil supérieur de l'instruction publique.

Proposition Thalamas. — M. Thalamas, député de Seine-et-Oise, déposait le 19 décembre 1910 une proposition très originale qui tend à la création, dans chaque canton, d'un tribunal de justice de Paix spécial qui connaîtrait de toutes les plaintes portées par les parents contre les maîtres.

Le tribunal comprendrait l'inspecteur primaire de l'arrondissement, président, un représentant des instituteurs publics du canton élu par ses pairs, et un délégué cantonal élu par ses collègues.

(1) La liste départementale, dit l'art. 3, est établie à l'aide des listes cantonales, par une commission comprenant l'inspecteur d'académie président, les inspecteurs primaires, les directeurs et directrices des écoles normales, les professeurs et maîtres délégués de ces établissements, un officier désigné par le général commandant le corps d'armée, un magistrat désigné par le premier-président de la Cour d'appel, un membre de la Chambre de commerce du chef-lieu ou à défaut un conseiller prud'homme patron et un conseiller prud'homme ouvrier du chef-lieu, désignés par leurs collègues, deux professeurs de l'enseignement supérieur public, désigné par le recteur.

Il y a donc aujourd'hui un mouvement très remarqué en faveur d'une action véritablement efficace de la famille sur l'école. Or, nous ne nierons pas qu'il existe à cela un inconvénient toujours possible qui est, sinon la persécution des membres de l'enseignement primaire par les parents de leurs élèves, du moins un état d'esprit hostile qui pourra se traduire par des réclamations plus ou moins mal fondées.

Mais contre ces attaques injustifiées, les instituteurs seront-ils sans défense ? Assurément non ? car, nous le verrons plus loin, pour les protéger, des garanties considérables sont proposées, qui ne tendent à rien moins qu'à créer au bénéfice des instituteurs publics, un véritable privilège vis-à-vis des autres fonctionnaires.

Enfin et surtout il faut bien se le dire : les instituteurs qui exercent leurs fonctions d'une façon loyale n'ont pas à redouter la surveillance ou le contrôle des familles, car, de leur côté, les parents, admis dans une certaine mesure, à collaborer à l'œuvre de l'enseignement, ne tarderont pas à reconnaître l'injustice de bien des critiques dirigées contre les instituteurs publics. Et dès lors, sourds aux campagnes intéressées, ne s'inspirant que de leur propre raison, les pères de famille feront confiance à l'école laïque et à ses maîtres, et peu à peu de cette entente et de cet apaisement, résultera un ordre général auquel ne pourront que gagner la grandeur et la prospérité de notre Pays.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS A RAISON D'UN PRÉJUDICE MORAL

Le respect des principes de la neutralité scolaire se trouve naturellement sanctionné, dans la plupart des cas, par l'application des peines disciplinaires édictées par la loi du 30 octobre 1886. Le plus souvent, en effet, les chefs hiérarchiques, saisis par les réclamations des intéressés, donneront aux affaires la suite qu'ils jugeront convenable.

Mais dans le cas où les parents prétendraient avoir subi un préjudice moral particulièrement grave à raison de l'enseignement donné à leurs enfants, le recours hiérarchique leur est-il seul permis et ne leur est-il pas possible de recourir aux tribunaux d'ordre judiciaire ?

La question est importante et délicate au plus haut point, car il est à craindre — en reconnaissant la possibilité d'un tel recours — que les instituteurs

publics ne soient sans cesse exposés à des difficultés de toutes sortes, à des poursuites imméritées, et cela malgré l'appui bienveillant que l'administration pourrait leur prêter.

Mais d'un autre côté, il est bien difficile d'admettre, dans tous les cas sans exception, que l'administration — seule juge de l'opportunité des sanctions — ait le droit exclusif de frapper ou d'absoudre les instituteurs qui se laisseraient aller, au cours de leur enseignement, à des écarts condamnables.

Au surplus, est-ce là une hypothèse purement théorique ? Il suffit malheureusement, pour se convaincre du contraire, de rappeler l'affaire Morizot.

M. Morizot, instituteur à Viévigne (Côte-d'Or) avait tenu en classe, devant les enfants de l'école mixte qu'il dirigeait, les propos anti-patriotiques, anti-religieux et immoraux suivants :

« Les soldats français sont des voyous et des lâches. »

« Les Allemands ont bien fait en 1870, de tuer les enfants au berceau. »

« Ceux qui croient en Dieu sont des imbéciles. »

« Le Bon Dieu, c'est un porte-monnaie bien garni. »

« Les curés causent la guerre. »

« Il ne faut pas se confesser au curé, mais à ceux à qui on a fait tort. »

« Les vers qui se trouvent dans les prunes s'appellent des curés. »

« Il n'y a pas de différence entre l'homme et la vache car ils ont... »

« Les parasites de l'homme comprennent le morpion qui se tient... »

De tels propos, s'ils n'étaient le langage d'un fou, méritaient certainement mieux qu'une réclamation à l'Inspection académique. Aussi, l'affaire fut-elle portée devant le Tribunal civil de Dijon. Celui-ci se déclara incompétent mais son jugement fut réformé en appel (*infra*, p. 271).

Ces divergences de solution nous font entrevoir la délicatesse du problème : c'est, en effet, toute la question si complexe de la responsabilité civile des fonctionnaires qu'il s'agit de résoudre !

Tout acte administratif est nécessairement accompli par un fonctionnaire ; or si l'agent de l'Etat, dans l'exercice de ses fonctions, a commis un abus de pouvoir, une erreur ou une omission, il doit réparer le préjudice qu'il a causé en sortant de son droit, qui suppose la fonction correctement remplie : c'est l'application de la théorie de la faute.

Cependant, si certaines législations cherchent à abriter l'Etat derrière le fonctionnaire, d'autres — et c'est le cas de la France — protègent l'agent, le couvrent et établissent à son profit « la garantie du fonctionnaire » (1).

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édit., t. I, p. 36, 41, 83.

En France, en effet, on distingue entre la *faute de service* et le *fait personnel*. L'Etat — pour ne pas paralyser l'initiative de ses préposés — prend à son compte les fautes de la première catégorie qui sont imputables moins à l'agent qu'à l'exercice même de la fonction, mais laisse au fonctionnaire la réparation intégrale du préjudice dû à sa faute lourde, à son fait personnel. C'est le système du décret du 19 septembre 1870.

Toute la difficulté est donc de faire un départ entre la faute de service et le fait personnel. M. Duguit (1) nous indique le critérium suivant que nous admettrons volontiers : si le fonctionnaire a agi « dans l'esprit de sa fonction, c'est-à-dire en poursuivant effectivement le but qu'avait l'Etat en le créant, il ne peut être responsable ni vis-à-vis de l'Etat, ni vis-à-vis des particuliers, quoiqu'il ait commis une faute... c'est l'Etat seul qui doit être responsable... de la négligence, de la maladresse, de la faute même d'un fonctionnaire. Si, au contraire, le fonctionnaire, accomplissant un acte de sa fonction, a commis une faute qui implique de sa part l'intention de poursuivre un but autre que celui qu'avait en vue l'Etat... celui-ci n'est plus responsable et c'est le fonctionnaire qui doit réparer lui-même le préjudice causé ».

(1) *Droit constitutionnel*, 1^{re} partie, chap. III, § 67.

C'est en application de ces principes qu'un père de famille, M. Girodet, prétendant avoir subi, lui et son fils, un préjudice moral très grave, à raison des propos tenus en classe par l'instituteur de Viévigne, en demanda réparation au Tribunal civil de Dijon.

Celui-ci faisant droit aux observations de l'instituteur Morizot, estima « que les propos tenus par lui, échappaient à l'autorité judiciaire, comme ayant été prononcés dans l'exercice de ses fonctions, et constituant des appréciations de choses et d'idées faisant l'objet de son enseignement » (Dijon, 10 juin 1907).

M. Girodet ne se tint pas pour battu et porta le différend devant la Cour de Dijon qui, réformant en effet le premier jugement, admit la recevabilité de la demande.

« Attendu — déclare la Cour — que cette décision (du tribunal de Dijon) est basée sur une interprétation inexacte des principes qui déterminent la compétence des autorités judiciaire et administrative, en ce qui concerne les actes reprochés aux fonctionnaires, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; que d'après une jurisprudence établie, ceux-ci ne sauraient échapper à l'application des règles du droit commun lorsque le fait incriminé n'a pas un caractère professionnel, mais constitue un fait personnel, ce qui a lieu toutes les fois qu'il n'a pas été accompli en conformité d'actes administratifs ou d'instructions émanant de l'administration.

« Attendu que l'on chercherait vainement à quelle partie de l'enseignement pédagogique dont l'instituteur est chargé, ou de la mission qu'il a reçue, d'apprendre à ses élèves les règles de la morale, leurs devoirs envers l'Etat, et le respect des droits d'autrui, peuvent se rattacher les propos qu'on affirme, à tort ou à raison, avoir été tenus par lui, les qualifications outrageantes pour les soldats français relevées au n° 1 des articulations, l'apologie du meurtre par les Allemands, en 1870, d'enfants au berceau, visée au n° 2...

« Qu'il suffit d'observer que, parmi ces propos, les uns pourraient constituer des infractions pénales; que d'autres sont inspirés par une immoralité révoltante; que les derniers, enfin, sont en contradiction flagrante avec la neutralité hautement imposée à l'école en matière religieuse, pour être en droit d'affirmer, que si Morizot les avait tenus, il n'aurait pas, en le faisant, rempli plus ou moins maladroitement, comme on le prétend en son nom, le rôle qui lui était assigné comme instituteur, mais aurait, au contraire, violé manifestement les règles auxquelles, en cette qualité, il était assujetti.

« Attendu, en conséquence, que les règles du droit commun lui sont applicables, et que c'est avec raison à la juridiction ordinaire que Girodet, s'est adressé pour obtenir, par application de l'art. 1382, la réparation du préjudice qu'il aurait subi par la

faute dont Morizot se serait rendu coupable, si les faits allégués étaient reconnus exacts.

Par ces motifs, — infirme le dit jugement et, faisant ce que les premiers juges auraient dû faire, dit que l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de la demande formée par Girodet... et avant dire droit sur le fond, admet Girodet à prouver, en la forme ordinaire des enquêtes... les propos suivants... et tous autres propos de nature à éclairer la religion de la Cour » (Cour de Dijon, 11 décembre 1907).

L'affaire ne devait pas suivre son cours normal, car le 25 mars 1908, le Préfet de la Côte-d'Or lança un déclinatoire d'incompétence qui renvoya l'affaire Morizot devant le Tribunal des conflits.

Cette haute juridiction, dans une décision du 2 juin 1908, rendue sur les conclusions conformes de M. Tardieu, commissaire du Gouvernement, devait confirmer l'arrêt de la Cour de Dijon, et lui donner ainsi une force singulière.

Dans le rapport de M. Tardieu, se trouve si nettement exposé le principe de la distinction entre la faute personnelle et la faute de service en matière d'enseignement, que nous n'hésitons pas à en reproduire les passages suivants :

« Supposons, déclare-t-il, qu'au cours d'une leçon d'histoire, l'instituteur se trouve amené à apprécier certains faits historiques avec une sévérité, et cer-

tains autres avec une indulgence qui paraîtront au père de famille également entachées de partialité et d'injustice... Supposons qu'à propos d'une leçon de morale, l'instituteur se trouve conduit à exposer les raisons philosophiques qui ont amené de grands esprits à douter de l'existence de Dieu et à nier son existence ; qu'il ajoute que ses convictions personnelles sont conformes à celles de ces philosophes, il y aura là, sans doute, un fait regrettable, une faute, puisque l'instituteur aura fait une incursion dans un domaine étranger à son enseignement, et qui peut avoir pour effet, de troubler inutilement la conscience de ses élèves.

« Nous admettons cependant, que dans ce cas, cette faute ne peut se détacher du fait administratif d'enseignement, et qu'elle aura le caractère d'une simple faute administrative, d'une faute de service de l'enseignement.

« Mais quand, au lieu d'un exposé de principes fait d'une manière sérieuse et décente, nous rencontrons des propos grossiers et injurieux, des définitions irrévérencieuses ou grotesques, des railleries malséantes ou de basses plaisanteries sur Dieu, sur les religions, sur les ministres des cultes, et des propos blessants à l'adresse des croyants, nous voyons apparaître, non plus le fonctionnaire accomplissant un service d'Etat, *non plus l'instituteur, mais l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences*. En un

mot, nous n'avons plus en face de nous une faute administrative, mais une faute personnelle. »

La possibilité d'agir en justice contre les instituteurs qui, dans leur enseignement, manquent d'une façon particulièrement grave aux règles de la neutralité, existe donc parallèlement avec la réclamation toujours possible aux supérieurs hiérarchiques.

La règle est-elle bonne ; est-elle mauvaise ? L'administration soutenait, à l'appui du déclinatoire d'incompétence, qu'en raison des sanctions disciplinaires, le recours aux tribunaux était au moins inutile et qu'il devenait inadmissible dans l'hypothèse d'un préjudice moral résultant de l'Enseignement.

Il serait à craindre — ajoutait-elle — que si les citoyens se substituaient à l'Etat, on aboutît à la désorganisation de tous les services administratifs du pays et à la suppression de toute initiative chez le fonctionnaire qui n'oserait plus agir, même dans les limites de son devoir professionnel.

L'argument ne manque pas de force, mais, en face de l'intérêt de l'Etat, n'y a-t-il pas celui du citoyen à sauvegarder dans une certaine mesure ? Et si l'on envisage ce côté de la question, il semble bien que le recours aux tribunaux soit une garantie beaucoup plus efficace que la dénonciation à l'autorité administrative.

De fait, si le recours à l'autorité hiérarchique était seul permis, quelle serait la garantie du père de fa-

mille dans le cas toujours possible, où l'administration se refuserait à poursuivre (1) ? S'il n'existe d'autre part aucune maison d'enseignement à côté de l'école publique, les parents seront-ils obligés de maintenir leurs enfants dans l'école pernicieuse pour ne pas se mettre en contravention avec la loi sur l'obligation scolaire ? La faculté d'un recours au tribunal en qui les citoyens ont pleine confiance, est, au contraire, rassurante et bienfaisante.

Certes, dans les pays où comme en Angleterre et aux Etats-Unis la poursuite judiciaire contre le fonctionnaire est dans tous les cas admise, une persécution des agents de l'Etat est à craindre, un abus du droit de poursuite à redouter, car l'autorité judiciaire peut ne pas être assez forte pour décourager elle-même les poursuites téméraires.

Mais, en France, en Allemagne, en Espagne et en Italie où le fonctionnaire n'est abandonné aux poursuites judiciaires que pour un fait personnel détachable de l'acte administratif, cet abus n'est pas à craindre.

En France, en particulier, la procédure du Conflit constitue pour les fonctionnaires, une garantie de la

(1) Dans l'affaire de Viéville, l'administration, croyant à une cabale de la population contre Morizot, resta sourde aux réclamations. C'est alors que Girodet saisit le Tribunal civil (13 mars 1907). Quelques semaines après l'arrêt de la Cour, Morizot était mis à la retraite.

plus grande efficacité. En effet, dans tous les cas de doute sur le point de savoir s'il y a « fait personnel » ou « faute de service » ce sera une juridiction administrative : le Tribunal des Conflits qui se prononcera sur ce point capital, dont dépendra le succès de la poursuite (1).

Dès lors, les fonctionnaires et en particulier les instituteurs publics peuvent être assurés que dans un état comme le nôtre, où l'administration les protège d'une sollicitude constante, la part laissée aux poursuites judiciaires sera très faible.

A moins en effet de se trouver en présence d'affirmations très nettes comme celles d'un Morizot, il sera très difficile, ainsi que M. Tardieu l'a montré, de distinguer dans l'enseignement du maître, un fait personnel et spécial qui puisse se détacher de l'acte d'enseignement lui-même. Si l'on ajoute à cette considération la difficulté très réelle de preuve en cette matière, on peut affirmer que notre législation offre le grand avantage de protéger les maîtres consciencieux et sincères tout en donnant aux pères de famille de sérieuses garanties de liberté et de sécurité.

Et cependant, des réclamations contre cet état de choses se sont élevées si nombreuses que les doléances

(1) Dans ce sens Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6^e édit. p. 377.

du corps enseignant primaire ont trouvé un écho favorable dans les milieux parlementaires, et que le gouvernement « ému par les provocations multiples et les manœuvres concertées dont le caractère illégal était manifeste » n'a pas hésité à déposer divers projets de loi qui tous concourent à la protection de l'instituteur.

Les projets de défense de l'école laïque

Un premier projet, déposé le 2 juillet 1908, affirme tout d'abord dans son article premier le droit de surveillance des pères de famille sur l'école publique, ainsi que leur droit de poursuite dans le cas de faute de l'instituteur.

Mais le projet ne tarde pas à innover sur le droit antérieur, en déclarant que l'Etat sera désormais responsable de tous les dommages imputables à la faute des instituteurs quelle qu'elle soit : faute de service ou faute personnelle.

L'Etat abandonne toutefois l'instituteur au droit commun lorsque sa faute constitue un crime ou un délit.

La sollicitude des pouvoirs publics à l'égard des membres de l'enseignement primaire s'est donc montrée presque sans limites, puisque le gouvernement, abandonnant toute tradition, s'engage à prendre sous sa responsabilité même la faute lourde de l'instituteur public.

Il y a là une innovation très osée, qui — dès son

apparition — devait être vivement critiquée (1). Très spirituellement, M. Gurnaud s'exprime en ces termes dans son ouvrage déjà cité : « *l'Ecole et la famille*, page 189 et suivantes : on dit aux pères de famille : « Ce sont des dommages-intérêts que vous réclamez ? Il vous faut des espèces sonnantes ? Girodet veut s'enrichir aux dépens de Morizot ? Soyez tranquilles, Morizot serait peut-être insolvable et votre cupidité dégue ; c'est nous, Etat, qui paierons. » Mais on ajoute : « C'est nous, Etat, que vous poursuivrez ».

« Ainsi on fait aux familles la plus imméritée des injures : on décourage les poursuites en en dénaturant le mobile ; et si néanmoins les parents osent actionner l'Etat, et le font condamner, l'instituteur indemne et d'autant plus arrogant, continuera son œuvre, bravant ses adversaires, et faisant sonner bien haut cet événement inouï : qu'en définitive, les dommages alloués par son fait, dans un procès qui ne l'a pas même effleuré, sont sortis de la poche des pères de famille !... »

De fait, ce projet de loi une fois voté, les instituteurs et les institutrices publics se trouveraient immunisés contre toute poursuite et l'on se demande à bon droit si le gouvernement n'est pas allé trop loin dans la voie de la protection.

(1) Voir par ex. Francis Charmes, *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1909, Chronique politique. — Louis Rolland, *Revue de droit public*, t. XXV, 1908, p. 507 et s.

Certes, le but poursuivi est louable et légitime : en présence des attaques violentes que l'école laïque subit chaque jour, en présence surtout de la formation quasi-générale des associations des pères de famille qui ont eu le tort de se poser trop souvent en organes de combat, le seul moyen de calmer la légitime émotion du corps enseignant primaire était de le couvrir par la puissance étatique elle-même.

Mais cette protection exorbitante n'aura-t-elle pas pour effet de supprimer dans l'esprit des instituteurs le sentiment de la responsabilité de leurs paroles et de leurs actes ? Ne serait-ce pas également instituer un véritable privilège à leur profit, en attendant que cette législation soit étendue à tous les services, au grand détriment de nos finances publiques ?

Par contre, que reproche-t-on au système actuellement en vigueur ? La distinction entre la faute de service et la faute personnelle n'est-elle pas rationnelle ? Pourquoi oublier que la faute personnelle implique par dessus la faute de service un élément qui fait entrevoir par derrière le fonctionnaire, l'homme avec ses faiblesses et ses passions ?

Est-il juste que l'État fasse supporter à la généralité des contribuables les conséquences de la faute peut-être intentionnelle d'un de ses agents ?

Il nous semble, au contraire, que dans une nation libre, tout homme, quel qu'il soit, doit lui-même la réparation du préjudice qu'il a causé : ce principe

qui domine notre droit civil presque tout entier ne devrait pas être ainsi méconnu en droit public. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la solution véritable, un peu brutale en sa simplicité — telle qu'elle est appliquée en Angleterre, pays de toutes les libertés — serait la responsabilité du fonctionnaire pour chacun des actes de sa fonction, même pour la faute de service.

En France, nous avons adopté jusqu'ici un système intermédiaire dont le grand avantage est de satisfaire l'équité et la justice, la meilleure solution, serait de la conserver précieusement en nous souvenant, ici comme dans bien des cas de la maxime : *in medio virtus*.

Abandonner le projet gouvernemental du 2 juillet 1908, n'est-ce pas compromettre la protection nécessaire aux instituteurs publics ?

Nous ne le pensons pas, car selon nous, la sauvegarde de nos maîtres laïques ne doit pas porter sur le principe de la responsabilité.

Ce qui importe, en effet, c'est moins d'établir un régime d'exception dont nous avons condamné le fond, et dont l'adoption n'aurait en fait qu'une application très restreinte, que de mettre le corps enseignant primaire à l'abri des attaques moins graves que les poursuites judiciaires, mais plus nombreuses et par suite plus énervantes ; celles qui sont le ré-

sultat de cet esprit de résistance « inspiré par une irréductible hostilité à nos institutions scolaires, et qui s'ingénie à entraver l'action de l'école et à paralyser son développement » (1).

Certes, nous avons vu que le droit du père sur la direction morale de son enfant est infiniment respectable, et nous avons démontré même que le principe des associations des familles ne peut pas être rejeté, mais si d'un côté on accorde, comme sanction à l'inobservation toujours possible de la neutralité scolaire un certain « droit de remontrance » aux pères de famille, — il faut soigneusement éviter que l'exercice de cette prérogative ne dégénère en abus de droit. Il importe, pour cela, de punir avec sévérité les attaques injustes, les campagnes de résistance contre l'école qui — dépassant « les formes caractéristiques de la libre propagande » cherchent à détruire dans l'esprit des enfants le sentiment de la discipline et de l'obéissance aux devoirs scolaires.

C'est, d'ailleurs, dans ce sens que le 29 mai 1911, le gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre, un projet de défense de l'école laïque, dans lequel, sont reprises et accentuées les pénalités que prononçait un premier projet déposé le 25 juin 1908 (2).

(1) Exposé des motifs du Projet du gouvernement déposé le 29 mai 1911.

(2) Au moment de mettre sous presse, nous apprenons qu'un dernier projet pour assurer la fréquentation et la défense de

L'article premier et unique de ce premier projet, proposait de frapper d'une amende de 5 à 15 francs, et de 1 à 5 cinq jours de prison, toute personne « père, mère, tuteur, convaincue d'avoir empêché l'enfant inscrit à l'école publique, d'y recevoir l'enseignement sur tout ou partie des matières déclarées obligatoires en vertu de l'article 1^{er} de la loi de 1882, ou de faire usage en classe, de livres régulièrement inscrits sur la liste départementale ».

Les mêmes peines étaient proposées contre toute personne qui aurait commis la même infraction, soit en prononçant un discours, soit en affichant ou en distribuant un écrit contenant provocation directe à commettre cette infraction.

La pénalité atteignait, on le voit, toutes les résistances de parti-pris qu'elles vinssent des parents eux-mêmes ou des citoyens quelconques parmi lesquels les membres du clergé étaient évidemment visés.

En mai 1911, le gouvernement, pris de doute sur l'efficacité de la répression, proposa de correctionnaliser les peines.

« La répression, — déclare le gouvernement dans l'exposé des motifs — doit être efficace. Il ne nous paraît pas possible d'en déléguer l'application aux juges de simple police ; la contravention suppose, en

l'Ecole primaire publique, vient d'être déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, par le Gouvernement, le 17 novembre 1911. — (Ch. des Dép. n° 1346).

général, chez celui qui la commet plutôt l'oubli que le mépris des lois. Or, ce qui se révèle le plus manifestement, chez les auteurs des infractions que nous voulons qualifier et punir, c'est la volonté flagrante de troubler l'ordre public, de contrecarrer la loi, et au surplus, d'attenter brutalement aux droits imprescriptibles de la conscience. — C'est donc aux juges correctionnels, que nous déférons les délits que nous voulons atteindre. »

Sans discuter la valeur de la distinction psychologique entre la contravention et le délit, nous pouvons dire que l'application de peines correctionnelles convient parfaitement aux tentatives de désorganisation d'un service public aussi important que celui de l'Enseignement.

En effet, ce qu'il faut éviter à tout prix, c'est d'abord que le droit de contrôle du père de famille sur l'école, ne se transforme en surveillance vexatoire. C'est ensuite et surtout que des autorités étrangères et hostiles à l'école neutre, ne prennent par leurs critiques et leurs menaces, la direction d'un mouvement « d'agression positive » à l'encontre de l'enseignement primaire « Le droit de discuter la valeur d'un service public, ne doit pas conférer le droit d'en désorganiser le fonctionnement. »

Aussi, le projet, propose-t-il avec raison de punir d'une amende de 16 à 200 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à deux mois, ou de l'une de ces

deux peines seulement, ceux qui par dons, promesses, violences, voies de fait, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, ou par tout autre moyen de contrainte, auront provoqué directement, soit à résister aux lois ou aux actes légaux de l'autorité publique relatifs à l'enseignement primaire public, soit à faire obstacle à l'accomplissement des exercices réglementaires de l'école publique (1).

La conclusion qui se dégage de nos développements est donc qu'en cette matière si délicate, la meilleure solution est de déterminer nettement les droits de chacun. — S'il ne nous a pas paru bon, en effet, d'établir au profit des instituteurs publics, — cependant si souvent attaqués — un privilège quel qu'il fût, si ces fonctionnaires doivent, selon nous, rester malgré tout dans le droit commun, — nous n'avons pas voulu, en affirmant le droit des pères de famille, laisser les maîtres d'école sans défense, et nous avons donné notre entière adhésion au projet du 29 mai 1911.

C'est là, nous semble-t-il, la solution rationnelle qui, sans sortir des traditions d'égalité, permettra, tout en laissant supporter à l'instituteur la responsabilité de ses écarts et de ses fautes, de réprimer et surtout de prévenir les abus que les pères de famille pourraient faire de leur droit.

(1) Les circonstances atténuantes sont applicables aux délits sus visés.

CHAPITRE IV

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS PUBLICS A RAISON D'UN PRÉJUDICE MATÉRIEL

Le devoir d'enseignement constitue sans contredit l'obligation primordiale et la raison d'être de la fonction d'instituteur public ; il est une autre obligation dont l'importance est également considérable : c'est le devoir de surveillance.

Dans le chapitre qui précède, nous avons indiqué les règles d'enseignement et la sanction judiciaire qui peut s'attacher à leur violation ; nous nous trouvons naturellement amenés maintenant, à l'examen de cette question très fertile en recours judiciaires à celle de la responsabilité du maître à raison d'un préjudice matériel dû à l'inobservation des règles de surveillance.

Mais, si en matière d'enseignement, l'instituteur est rendu responsable de son propre fait, la question ne se pose pas de la même façon quand il s'agit de préjudice purement matériel.

Ce que l'on entend, en effet, ordinairement par « responsabilité des instituteurs » dans le sens de l'article 1384 du Code civil, n'est pas la sanction attribuée à un fait dont le maître serait l'auteur unique et direct, mais l'obligation pour ce dernier, de réparer dans certains cas le préjudice causé par le fait même de ses élèves, fait qu'une surveillance plus attentive aurait pu éviter. Il s'agit là, d'une responsabilité en tout point semblable à celle qui pèse sur le père, le maître ou le patron, à raison du fait de l'enfant, du domestique ou de l'apprenti.

D'après le Code civil, les instituteurs et institutrices étaient responsables des dommages causés par leurs élèves pendant tout le temps où ceux-ci étaient placés sous leur surveillance (art. 1384).

Mais un alinéa nouveau, ajouté à l'article 1384 par la loi du 20 juillet 1899, vint substituer la responsabilité civile de l'Etat à celle des instituteurs publics.

Cette mesure de faveur fut provoquée par les réclamations très vives du personnel enseignant primaire, souvent ému par la jurisprudence très rigoureuse des tribunaux. Le 23 janvier 1892, en effet, le directeur de l'école publique de Fontenay-sous-Bois, fut condamné à cinq cents francs de dommages-intérêts envers la famille d'un enfant qui avait reçu dans le ventre, un coup de pied ayant entraîné la mort. Le

malheureux maître d'école, M. Leblanc, en perdit la raison.

De même, le directeur de l'école de La Souterraine, fut condamné par le tribunal de Guéret à deux mille cinq cents francs d'indemnité et à une pension viagère de deux cent cinquante francs, envers la famille d'un de ses élèves, qui, pendant une récréation, s'était cassé la jambe en tombant dans un trou creusé par ordre de la municipalité et destiné à une plantation d'arbres (Duvergier, 1899, p. 333).

Puis se succédèrent les affaires de Tarascon-sur-Ariège (13 août 1892), celle du lycée Louis-le-Grand (8 mai 1895), de Léobard (Lot) (1896), qui amenèrent l'éclosion d'un grand mouvement d'opinion en faveur de la solution adoptée en 1899 : la Responsabilité directe de l'Etat.

On le reconnut aisément : l'instituteur public, fonctionnaire délégué ou nommé par l'Etat, n'est pas le maître de l'établissement dont il a la direction : il n'est consulté ni pour sa construction, ni pour son aménagement ; il n'a pas le choix du personnel que le préfet place sous ses ordres, et il est obligé d'accueillir, sans distinction, tous les enfants qu'on lui amène.

Les partisans de la modification de l'article 1384, firent d'ailleurs ressortir que la responsabilité directe de l'Etat serait une solution excellente à plusieurs points de vue :

a) Le gouvernement devait avoir à sa disposition des moyens d'information pour l'enquête, et des facilités pour se procurer une défense capable d'éviter toute erreur de la part des magistrats. Il devait lui être plus facile qu'à l'instituteur, d'obtenir une transaction en accordant de menues faveurs aux demandeurs : bourse pour l'enfant ; petit emploi pour le père (1).

b) L'instituteur, de son côté, n'aurait plus la préoccupation de diriger une procédure, et la crainte de se voir réduit à la misère par une faute souvent très légère.

c) Les victimes du préjudice devaient avoir l'Etat comme débiteur au lieu de l'instituteur presque toujours insolvable.

d) Enfin, l'intérêt même des enfants des écoles publiques devait trouver un sérieux avantage dans la modification de l'article 1384, car l'instituteur, dégagé à l'avenir de toute inquiétude, ne devait plus être tenté de mettre obstacle aux exercices et aux jeux dont dépendent le développement et la culture physique de l'enfant.

Le Parlement adopta la modification, et les instituteurs publics furent déchargés de la présomption de faute établie contre eux par le Code civil : L'Etat substituait sa responsabilité à la leur, et se trouvait

(1) Duvergier, *Travaux préparatoires*, 1899, p. 333.

engagé dans toutes les hypothèses prévues par l'article 1384, alinéa 4. Les instituteurs étaient désormais considérés comme des préposés nommés par l'Etat, sous la responsabilité duquel ils devaient instruire et surveiller les enfants des écoles publiques.

Mais une telle solution ne devait-elle pas entraîner un relâchement dans la surveillance ?

A cette question, M. Thézard, rapporteur, déclara que si les maîtres et les maîtresses d'école publique n'étaient pas soumis à la présomption de faute de l'article 1384, ils devraient être cependant responsables de leur faute personnelle, en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, quand elle pourrait être prouvée. Par conséquent, l'Etat cité à comparaître devant la juridiction compétente fixée par l'article 2 de la loi de 1899, en la personne du Préfet, pourra toujours, s'il le juge bon, demander au tribunal, que l'instituteur soit cité à l'instance engagée contre lui, afin de déterminer les responsabilités.

De fait, dans la pratique, l'Etat ne se fait pas faute de mettre en cause les instituteurs publics ; aussi, le *Manuel général de l'Enseignement primaire* a-t-il pu nous rapporter le fait suivant dont la solution judiciaire n'a pas pris moins de cinq années et qui provoqua une grosse émotion dans le personnel enseignant primaire (1).

(1) *Manuel général*, n° du 25 avril 1910.

Dans l'école publique de Villeneuve-de-Blaye (Gironde), pendant que l'instituteur M. Souleau, obligé de s'absenter pour satisfaire un besoin naturel, avait confié la surveillance de sa classe à son fils, âgé de quinze ans ; au cours d'une dispute, un carrelet, lancé par un élève, atteignit un jeune garçon à l'œil gauche.

Le père de l'enfant blessé assigna le Préfet de la Gironde en paiement d'une somme de vingt-cinq mille francs, à titre de réparation du préjudice causé par l'accident.

Mais aussitôt, le préfet appela M. Souleau, en sa qualité d'instituteur public, en garantie des condamnations pouvant être prononcées contre l'Etat, et demanda la jonction de son instance à l'instance principale.

Le tribunal de Blaye déclara, dans un jugement fortement motivé, l'instituteur irresponsable.

« Attendu — dit-il — en ce qui concerne l'Etat, que la loi du 20 juillet 1899, par une disposition additionnelle à l'article 1384 du Code civil, a substitué la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public, mais quant à la présomption de faute seulement, laissant par suite subsister, à l'égard de l'instituteur public, la responsabilité de droit commun, édictée par les articles 1382 et 1383 du même Code, d'où la conséquence que, si une faute personnelle quelconque vient à être relevée contre l'insti-

tuteur dans l'exercice de la surveillance qui lui est dévolue, l'Etat peut agir en garantie contre lui, sans préjudice du cas où la responsabilité de l'Etat disparaît complètement, c'est-à-dire où il est démontré que l'accident provenant d'un cas fortuit, d'une force majeure, que rien de la part de l'instituteur n'a permis d'empêcher ou même de prévoir ;

« Attendu qu'en effet, en ce qui concerne Souleau, on ne peut lui reprocher soit une faute, soit même une simple négligence engageant sa responsabilité.

« Qu'au moment même où il venait de donner le signal de l'entrée en classe, il a été obligé d'aller aux cabinets ; que sans adjoints et ne voulant pas laisser les écoliers sans surveillance, il a chargé son fils de le suppléer dans cette surveillance jusqu'à son retour, qu'à peine l'entrée en classe effectuée, la scène entre les deux enfants a eu lieu et l'accident s'est produit.

« Que l'absence de Souleau a duré au plus quelques minutes et qu'à son retour, l'accident était un fait accompli...

« Attendu qu'il n'est pas admissible de prétendre — comme on l'a tenté — interdire, pendant la durée de la surveillance, la satisfaction d'un besoin naturel ; qu'il ne dépend pas de celui qui l'éprouve d'en choisir le moment, qu'il se produit presque toujours d'une façon impérieuse, ne permettant pas de retard, la force humaine ayant des limites que la volonté ne peut franchir ; que celui-là seul qui est le sujet du

besoin peut en apprécier la violence et dire s'il peut ou non y résister. »

Par ces motifs, le tribunal déclare le demandeur recevable et bien fondé dans sa demande contre l'Etat ; condamne celui-ci comme civilement responsable du fait de son préposé, à titre de dommages intérêts la somme de dix mille francs ; dit que l'Etat est non recevable et mal fondé dans son appel en garantie, l'en déboute et le condamne en tous les dépens.

Tel est le jugement dont l'Etat a cru devoir faire appel, mais pas plus que les juges du premier degré, les magistrats de la Cour de Bordeaux n'ont déclaré l'instituteur responsable.

Celui-ci eut donc, par deux fois, gain de cause, mais cet exemple, relaté sans commentaires, montre combien, malgré la loi du 20 juillet 1899, les instituteurs sont exposés au recours en garantie de l'Etat contre eux. Ainsi que le déclare M. Ferdinand Buisson, ils peuvent être assurés que dans tous les cas où une faute, même légère, ou une simple négligence pourra être relevée à leur encontre, l'Etat se déchargera sur eux de la réparation du dommage qu'une surveillance plus attentive aurait pu éviter.

Règle de compétence. — La responsabilité de l'Etat se trouvant ainsi substituée à celle de l'instituteur, les parties poursuivantes devaient normalement

s'adresser aux tribunaux administratifs ; c'est pour éviter les lenteurs de la procédure devant le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat, et rendre l'action plus aisée que M. Monis, alors garde des sceaux, fit aboutir la disposition de l'article 2 aux termes duquel l'action en responsabilité contre l'Etat, dans les hypothèses qui nous occupent, doit être portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé.

Cas dans lesquels la responsabilité de l'Etat sera mise en cause. — La loi du 20 juillet 1899 n'a sur ce point apporté aucune modification à la législation antérieure, aussi pouvons-nous dire que la responsabilité de l'Etat sera mise en cause dans toutes les hypothèses qui permettaient autrefois un recours contre l'instituteur public. L'étendue de la responsabilité est restée la même, elle n'a été que *déplacée* et l'instituteur est toujours soumis, en matière de surveillance, aux deux règles essentielles édictées par le règlement scolaire du 18 janvier 1887.

a) L'instituteur est tenu de surveiller ses élèves jusqu'au moment où ceux-ci sont rendus à leurs familles. Aussi, les enfants, qui ne sont pas rendus à leurs parents dans l'intervalle des classes, demeurent sous la surveillance de l'instituteur, jusqu'à l'heure où ils quittent la maison d'école (art. 9). Dès lors, si — en dehors des heures de classe — ces enfants

doivent se rendre à l'église pour y recevoir l'instruction religieuse, l'instituteur est tenu de les y conduire (art. 5). En envoyant ces enfants seuls à l'Eglise, en les exposant sans surveillance aux dangers de la rue, l'instituteur engagerait sa responsabilité civile.

Mais l'instituteur n'est pas tenu de conduire les autres élèves au catéchisme. Il ne peut pas davantage contraindre ses adjoints à accomplir ce service, sauf quand un internat est annexé à l'école : les maîtres, chargés de la surveillance et qui en ont accepté les conditions, doivent accompagner les élèves aux offices, aux heures prescrites par le directeur (Circ. min. du 9 avril 1903).

b) Dans les écoles à plusieurs classes, chacun des maîtres est obligé, par l'article 10, de surveiller à tour de rôle les récréations et de garder les élèves qui ne sont pas rendus à leur famille dans l'intervalle des classes du matin et du soir, ainsi que ceux qui sont punis de la retenue après la classe. Mais dans les écoles qui possèdent un internat, la surveillance spéciale des élèves pensionnaires ne peut être imposée aux instituteurs adjoints. Il en est de même de la surveillance de ceux qui assistent aux études rétribuées, organisées après la classe du soir par décision de l'Inspecteur d'Académie.

C'est dans les limites que nous venons d'indiquer, que l'instituteur, *couvert par l'Etat*, est responsable,

aux termes de l'article 1384, § 4 de tous les dommages causés par ses élèves, soit à d'autres élèves, soit à des tiers — aucune différence ne pouvant être faite entre ces hypothèses.

Recours contre l'auteur du dommage. — L'Etat, qui en application des principes précédemment exposés a été condamné à la réparation pécuniaire d'un dommage causé par un élève, a-t-il un recours contre cet enfant, auteur du dommage, et contre son père, administrateur légal de sa personne et de ses biens ?

Une jurisprudence déjà ancienne et s'appliquant au recours de l'instituteur, distinguait suivant que l'enfant avait agi sans discernement, auquel cas l'action en garantie était impossible, ou avec discernement, ce qui pouvait l'exposer à un recours (1).

Donc, aujourd'hui, dans cette dernière hypothèse, l'Etat peut véritablement se substituer à l'action de l'instituteur contre l'enfant. Par contre, toute action lui serait refusée si le dommage causé par l'enfant, avait été précédé d'une faute du maître (2).

Responsabilité de l'instituteur à raison de son fait personnel. — La loi de 1899 n'a pas supprimé la responsabilité des instituteurs à raison de leur fait personnel ;

(1) Aubry et Rau, t. IV, n° 767, p. 447. — Cour d'Aix, 5 mars 1891. *Recueil des arrêts*, Aix, 1892, 1, 50.

(2) Cassat. 24 février, 1886, D. 1887, 1, 31.

les déclarations de M. Thézard rapporteur de la loi, ne peuvent laisser aucun doute à ce sujet (voir *supra*, page 290).

On peut, en effet, concevoir sous trois formes différentes la responsabilité de l'instituteur à raison de son fait personnel.

I. *Voies de fait envers les élèves.* — Les châtiments corporels très en honneur avant la Révolution et pendant une grande partie du XIX^e siècle, furent expressément défendus par l'article 290 du règlement scolaire du 18 janvier 1887.

Donc, sans préjudice des sanctions disciplinaires encourues, l'instituteur pourrait engager sa responsabilité en cas de violences graves (Tribunal de la Seine, 2 avril 1897); mais on admet que pour les légères corrections manuelles provoquées par le mauvais vouloir de certains enfants, l'instituteur ne saurait être valablement inquiété (Tribunal de Douai, 17 juillet 1892).

II. *Négligence dans la surveillance.* — Nous ajouterons seulement à ce qui a été dit précédemment, que l'instituteur devra la réparation des dommages dûs à son fait personnel ou à sa négligence; mais le fardeau de la preuve incombera à celui qui le mettra en cause : en général, l'Etat.

C'est ainsi qu'on rendra le maître responsable du

fait d'avoir laissé à la portée de ses élèves des matières ou des instruments dangereux ; et qu'il sera poursuivi pour avoir encouragé ou même toléré des exercices périlleux.

Cependant (Tribunal correctionnel de la Seine, 8 mai 1905), si les maîtres doivent protéger les élèves contre leur propre imprudence, leur responsabilité ne peut être retenue lorsque les précautions suffisantes ont été prises pour prévenir et empêcher les accidents notamment, lorsque les maîtres ont formellement interdit à leurs élèves de toucher à certains appareils et que l'accident n'est dû qu'à la désobéissance de ces derniers.

C'est ce que le ministre de l'Instruction publique déclarait déjà dans une circulaire du 1^{er} février 1881 : « Il n'y a évidemment aucune puissance humaine qui puisse empêcher un enfant de se livrer à un jeu dangereux et de se blesser. Il suffit que le maître ait interdit ce jeu et exerce une exacte surveillance. »

III. *Maladies contagieuses transmises à l'enfant, à l'école.* — Bien que l'instituteur n'ait pas la compétence nécessaire pour reconnaître dès son origine les maladies qui se développent chez l'enfant, il peut voir dans certains cas sa responsabilité engagée, s'il ne se conforme pas aux prescriptions édictées par les règlements.

Le maître, doit, en effet, aux termes de l'article 3

du décret du 18 janvier 1887, exiger de tout enfant qui demande son admission à l'école, un bulletin de naissance et un certificat médical, constatant qu'il a été vacciné, ou qu'il a eu la petite vérole et qu'il n'est pas atteint de maladies ou d'infirmités de nature à nuire à la santé des autres élèves.

Le même certificat est exigé de l'enfant qui vient d'être atteint d'une maladie contagieuse, au moment de sa rentrée à l'école.

Enfin, l'instituteur commet une faute en ne signalant pas une maladie dont il aurait pu s'apercevoir.

Dans tous ces cas, les articles 1382 et 1383 trouvent leur application, et il est bien certain que, seul, l'instituteur devrait fournir la réparation des dommages dûs à sa propre faute.

Projets de modification en matière de responsabilité civile. — La loi de 1899, modifiant dans le sens que nous avons vu la responsabilité des instituteurs publics, a donc laissé subsister pour ceux-ci l'éventualité fâcheuse d'un appel en garantie.

Si l'on songe, d'autre part, que ni l'administration, ni la jurisprudence n'ont fait une application libérale du principe qui substituait la responsabilité de l'État à celle des instituteurs, on s'explique comment, dans le but de se protéger contre les actions civiles, les instituteurs ont essayé de transformer leurs associations amicales en sociétés d'assurances

mutuelles. Trente-huit de ces sociétés existaient, lorsque le Tribunal de Toulouse, par jugement du 19 janvier 1905, déclara nulle la société de la Haute-Garonne, rendant ainsi très précaire la situation des autres.

Les instituteurs s'adressèrent alors au Conseil supérieur de la mutualité pour demander l'autorisation de faire bénéficier leurs associations, à raison de leur caractère mutualiste, des avantages accordés par la loi du 1^{er} avril 1898, aux sociétés de secours mutuels.

Le Conseil répondit que la loi du 1^{er} avril 1898 ne pouvait pas s'appliquer aux associations d'instituteurs, parce que la responsabilité de leurs membres se trouvait engagée, non par des accidents dont ils étaient eux-mêmes les victimes, mais par des accidents survenus à d'autres : leur étendre la loi eut été fausser son but.

En conséquence, le Conseil invitait les intéressés à saisir les pouvoirs publics de leurs légitimes griefs et à demander que la loi de 1898 fut précisée et complétée.

C'est ainsi que le Parlement fut saisi de plusieurs propositions de loi dont nous donnerons ci-après un rapide aperçu.

I. *Proposition Pierre Dupuy.* — Déposée sur le bureau de la Chambre le 27 mars 1905, elle tend à

substituer d'une façon radicale la responsabilité de l'Etat à celle des instituteurs qui ne pourraient plus être mis directement en cause par la partie lésée. Les membres de l'enseignement public seraient cependant soumis au recours de l'Etat pour les fautes personnelles, mais la présomption de faute de l'article 1384, § 4, disparaîtrait : la responsabilité des instituteurs ne pouvant être engagée que *s'il est prouvé*, par la partie flagrante, qu'il y a eu défaut de surveillance.

II. *Proposition Henri Michel* (1). — Beaucoup plus radicale que la précédente, elle tend à supprimer la responsabilité personnelle des instituteurs et le recours de l'Etat contre lui, dans toutes les hypothèses, même dans le cas de dommage causé à l'élève par l'instituteur lui-même.

On a remarqué, toutefois, que le texte ne déclare pas que l'instituteur ne pourra jamais être mis en cause : « Tout dommage, y est-il dit, causé à un élève ou par un élève, ...engage la responsabilité de l'Etat » (art. 1^{er}, *in fine*). Aussi pourra-t-on assigner conjointement l'Etat et l'instituteur, ce qui assurément n'est pas conforme au but de la proposition Michel, qui est de mettre l'instituteur à l'abri de toute poursuite.

(1) *J. O.*, mai 1905, *Doc. parlement.*, Ch. des dép. annexe 258, p. 550 et s.

III. *Proposition Cruppi, déposée au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation criminelle* (1). — Cette proposition déposée le 5 février 1906, maintient la présomption de faute contre l'Etat pour les dommages de toute sorte causés à des élèves. La preuve de l'impossibilité d'empêcher le fait revient à l'Etat.

L'Etat est également responsable dans le cas où, soit la faute de l'instituteur, soit le mauvais état du matériel a causé un préjudice à son élève, mais le fardeau de la preuve incombe à la partie plaignante.

Enfin, l'instituteur ne peut jamais être mis en cause, mais l'Etat pourra recourir contre lui s'il établit sa faute personnelle ou sa faute lourde.

IV. *Nouvelle proposition Pierre Dupuy* (2). — Elle s'inspire de celle de la Commission de réforme judiciaire, et fut déposée le 14 juin 1906.

Elle diffère de la première proposition Dupuy en ce qu'elle s'étend à tous les membres de l'enseignement public, maintient la présomption de faute de l'article 1384 à l'égard de l'Etat, en substituant à la preuve difficile de l'impossibilité d'empêcher le fait dommageable, la simple preuve que la surveillance a

(1) *J. O.*, mai 1906, *Doc. parlement.*, Ch. des dép. annexe 2692, p. 46 et s.

(2) *J. O.* août 1906, *Doc. parlement.*, Ch. des dép. annexes, p. 550.

été sérieuse et régulière ; enfin, en ce qu'elle met à la charge de l'Etat la réparation du dommage causé à un élève par la faute du professeur ou le mauvais état du matériel.

Ces nombreux projets nous montrent combien les réclamations très légitimes des instituteurs ont trouvé un écho favorable dans les milieux parlementaires.

La loi du 20 juillet 1899 sera donc modifiée ; reste à savoir quel est le projet qui la remplacera.

Parmi ces propositions, celle de M. Henri Michel s'inspire évidemment de l'esprit le plus favorable aux instituteurs publics. Cependant, ici comme en matière de responsabilité à raison d'un préjudice moral, on peut se demander si débarrasser le maître de toute responsabilité civile, serait une solution désirable, et si un relâchement dans la surveillance ne se ferait pas aussitôt sentir.

Assurément, à ne considérer que la situation pécuniaire extrêmement modeste du personnel enseignant primaire, nous admettrions volontiers la solution généreuse de M. Henri Michel ; mais ce serait faire une brèche trop considérable à nos principes : nous avons affirmé, en effet, qu'il est bon de laisser subsister dans l'esprit de tout homme le sentiment de la responsabilité de ses actes et à ce point de vue la proposition Cruppi, qui laisse à la charge du maître, les conséquences de sa faute lourde et inexcusable nous donne une satisfaction entière.

CHAPITRE V

LES SANCTIONS. PEINES DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX INSTITUTEURS ET INSTITUTRICES PRIMAIRES PU- BLICS.

Les instituteurs et institutrices primaires publics, qui, dans l'exercice de leurs fonctions, commettent des fautes contre la discipline et l'honneur, ou des infractions aux divers règlements que nous venons d'étudier dans les chapitres précédents, peuvent être frappés de peines disciplinaires qui sont, aux termes de l'article 30 de la loi du 30 octobre 1886, la réprimande, la censure, la révocation, l'interdiction d'enseigner pour un temps déterminé et l'interdiction absolue d'enseigner.

A) Au commencement du XIX^e siècle, c'étaient des tribunaux d'arrondissement que relevait la répression des faits d'inconduite ou d'immoralité commis par les instituteurs qui pouvaient être relevés de l'exercice de leurs fonctions à temps ou pour tou-

jours — indépendamment des poursuites judiciaires ordinaires dirigées contre eux (loi du 28 juin 1833).

Pour les fautes légères : négligence habituelle ou manquement à la discipline, le comité d'arrondissement, sur la plainte adressée par le comité communal ou d'office, était compétent pour réprimander le maître coupable, le suspendre pendant un mois, avec ou sans privation de traitement, ou même le révoquer.

B) La loi du 15 mars 1850, article 33, conféra au Recteur le droit de réprimander, de suspendre avec ou sans privation partielle de traitement, et de révoquer les instituteurs et les institutrices. Toutefois, le Conseil académique devait toujours donner son avis sur les affaires disciplinaires relatives aux instituteurs primaires publics (art. 14).

C) Le décret loi du 9 mars 1852, qui donna au Recteur le droit de nomination des instituteurs, lui maintint *a fortiori* des attributions disciplinaires. Mais bientôt, le Préfet recueillit les attributions du Recteur, en même temps qu'on institua le « Conseil départemental » dont les attributions ne devaient s'étendre qu'à l'enseignement primaire et qui devait donner son avis sur les questions de discipline.

On peut s'en rendre compte ; aussi bien sous la loi de 1833 que sous celle de 1852, les instituteurs ne furent sans défense contre l'arbitraire administratif.

En 1833, les tribunaux judiciaires — eux-mêmes

— étaient appelés à statuer sur un certain nombre de cas ; en 1850, le Conseil académique, bientôt remplacé par le Conseil départemental, devait toujours donner son avis sur les peines disciplinaires encourues.

Cette idée de protection des instituteurs publics qui — même sous des régimes politiques en général peu respectueux des libertés individuelles — était inscrite dans les lois organiques de l'enseignement, ne pouvait pas être abandonnée par la loi du 30 octobre 1886.

De fait, sur les cinq peines disciplinaires qu'énumère l'article 30 et qui peuvent frapper les maîtres coupables, une seule, la réprimande, peut être prononcée sans qu'une décision ou qu'un avis du Conseil départemental ait à intervenir. Pour les autres, qui présentent un caractère de gravité plus marqué, l'intervention du Conseil départemental donnera toujours, aux instituteurs et aux institutrices, des garanties sérieuses contre l'arbitraire dont ils pourraient être victimes.

Nous nous trouvons donc en présence d'une institution — celle du Conseil départemental — qui domine la matière des peines disciplinaires. Nous avons d'ailleurs — au cours de notre étude, — rencontré plusieurs fois l'intervention du Conseil départemental, sans connaître encore la composition et le

fonctionnement de ce rouage administratif. Avant même d'entrer plus avant dans l'examen de notre chapitre, il importe d'en donner un rapide aperçu (1).

Le Conseil départemental

Sa composition. — La loi du 30 octobre 1886, article 44, modifiée par la loi du 14 juillet 1901, a maintenu dans chaque département, un Conseil de l'enseignement primaire, composé ainsi qu'il suit :

Membres de droit. — Le Préfet, président, l'Inspecteur d'Académie, vice-président; le Directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices.

L'article 44 n'a pas prévu le cas où deux départements ont été autorisés par application de l'article 1^{er} de la loi du 9 août 1879, à entretenir en commun soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales, soit toutes les deux. Dans la pratique, on admet que le directeur ou la directrice de l'école normale, commune à deux départements, fait partie de droit du Conseil dans chacun des deux départements (2).

(1) L'étude de toutes les attributions conférées au Conseil par la loi, nous entraînerait à de trop longs développements et nous ferait sortir de notre sujet, nous nous bornerons à l'examen de sa composition et de son rôle disciplinaire.

(2) Louis Gobron, *Législat. et jurisprudence de l'Enseignement*, 2^e édit., p. 607.

Membres élus. — Quatre conseillers généraux élus par leurs collègues, deux instituteurs et deux institutrices titulaires élus respectivement par les instituteurs et institutrices titulaires publics du département, en exercice et munis du brevet de capacité (Déc. 12 novembre 1886, art. 1^{er}) (1).

Sont encore électeurs et éligibles, les directeurs, professeurs, et instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures qui sont tous justiciables du Conseil départemental (Lettre ministérielle, décembre 1901). Les instituteurs et les institutrices détachés dans les lycées et collèges postérieurement au décret du 30 octobre 1892 (Circ. min. du 9 février 1903). Les instituteurs-directeurs des écoles annexées aux écoles normales (Circ. min. du 26 décembre 1902).

Membres désignés par le Ministre. — Deux inspecteurs de l'Enseignement primaire.

Ajoutons enfin, que dans un esprit de justice, pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'Enseignement privé, la composition du Conseil départemental est modifiée, par l'adjonction aux membres ordinaires, de deux représentants de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre

(1) Les instituteurs et institutrices admis à la retraite, cessent de faire partie du conseil du jour où la pension de retraite leur a été attribuée (Circ. minis. 9 février 1903).

congréganiste, élus par leurs collègues respectifs (art. 44 *fine*).

Dans le département de la Seine, la composition du Conseil — fixée par l'article 46, L. O. — diffère sensiblement de celle des Conseils départementaux ordinaires. Le nombre des conseillers généraux est, en effet, de huit, celui des Inspecteurs primaires de quatre, et celui des membres élus, moitié par les instituteurs, moitié par les institutrices, de quatorze, à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux, et de deux pour chacun des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

Règles concernant l'élection des membres de l'enseignement primaire du Conseil départemental (1).

a) *La liste électorale.* — C'est le Préfet qui, aux termes de l'article premier du décret du 12 novembre 1886, est chargé de fixer la date de l'élection des membres de l'enseignement primaire au Conseil départemental (2). Cette élection aura lieu quinze jours au moins, après la publication de l'arrêté préfectoral au *Bulletin départemental de l'instruction primaire*, ou à défaut au *Recueil des actes administratifs*.

(1) Déc. 12 novembre 1886.

(2) Une circulaire du 15 avril 1907, invite les Préfets à fixer la date de l'élection, un autre jour que le dimanche, afin de diminuer ce jour-là les opérations postales et de favoriser ainsi l'application du repos hebdomadaire.

Les personnes appelées à prendre part au vote, sont inscrites sur deux listes électorales — l'une pour les instituteurs, l'autre pour les institutrices — dressées respectivement par le Préfet, assisté de l'inspecteur d'Académie, et des inspecteurs primaires du chef-lieu.

Ces listes comprennent tous les instituteurs et toutes les institutrices titulaires en exercice, et munis de leur brevet de capacité (1) (L. O. art. 64).

Chaque année, les listes des instituteurs et institutrices publiques sont revisées dans le mois qui suit la rentrée des classes ; elles sont ensuite publiées au

(1) Malgré les termes formels de l'article 64 de la loi organique qui indiquent trois conditions à l'élection et à l'éligibilité au Conseil départemental : la titularisation, l'activité de service, et la possession du brevet de capacité, M. Compayré, dans son ouvrage, *Des juridictions universitaires*, soutient qu'il y a lieu d'admettre sur la liste électorale, tous les instituteurs et institutrices titulaires pourvus ou non du brevet de capacité : l'art. 64, dit-il, ne vise que la règle générale : *id quod plerumque fit*, sans songer aux exceptions prévues par la loi du 16 juin 1881. Or, cette loi, ayant reconnu aux fonctionnaires des catégories visées dans son article 4 (Directeurs d'école exerçant avant le 1^{er} janvier 1881. Directrices d'asile ayant 35 ans d'âge et 5 ans de direction, adjoints ayant 35 ans d'âge et 5 ans de fonctions) les qualités nécessaires pour obtenir la titularisation, il n'existe aucune raison, soit en logique, soit en équité de refuser à ces derniers un droit résultant de la qualité de titulaire.

Le seul texte qui doit servir à régler la question, c'est l'article 44 L. O. qui reconnaît, sans aucune distinction la qualité d'électeur, à tout instituteur public ou institutrice publique *titulaire*.

Cette opinion n'a pas prévalu dans la pratique.

Bulletin départemental ou au *Recueil des actes administratifs*, et tenues, dans chaque mairie, à la disposition de toute personne intéressée. Les électeurs non inscrits auront deux mois pour réclamer leur inscription devant le Conseil départemental, dont la décision pourra aller en appel devant le Conseil supérieur de l'instruction publique.

De plus, si les omissions ou les irrégularités de la liste étaient de nature à modifier le résultat du scrutin, les électeurs pourraient demander l'annulation des opérations électorales au ministère de l'Instruction publique, et en appel au Conseil d'Etat (Cons. d'Et., 23 décembre 1887, S 89. 3. 59).

b) *L'Election*. — Les délégués des instituteurs et des institutrices sont élus au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Toutefois, si un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé huit jours après, et dans ce cas, la majorité relative suffit.

Dans le département de la Seine, le vote des instituteurs publics et celui des institutrices a lieu, dans chacune des sept circonscriptions (cinq pour la ville de Paris, une pour Saint-Denis et une pour Sceaux).

Les instituteurs et institutrices qui prennent part au vote ne se déplacent pas : le décret du 12 novembre a adopté, en effet, un système de votation aussi ingénieux qu'économique et qui présente — malgré les apparences, — des garanties de sincérité.

Chaque électeur, le jour de l'élection, insère son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée, sans signe extérieur, qu'il place dans un second pli cacheté portant extérieurement : sa signature, la mention « Conseil départemental-Elections » et le cachet de la mairie.

Ce pli cacheté est adressé au Préfet, qui, assisté de l'Inspecteur d'Académie et des inspecteurs primaires du Chef-lieu, ouvre les plis extérieurs, dépose dans une urne les enveloppes contenant les bulletins de vote, et procède au dépouillement.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, sont annulés. Ceux qui portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de délégués à élire, sont valables, mais les noms inscrits en trop ne sont pas comptés.

Si deux candidats obtiennent le même nombre de suffrages, la préférence se détermine par l'ancienneté des services, et par l'âge si l'ancienneté est la même.

c) *Recours contre les opérations électorales.* — Le dépouillement du scrutin ayant eu lieu, le procès-verbal de cette opération est rédigé et imprimé sans délai au *Bulletin départemental* ou au *Recueil des actes administratifs*.

C'est dans les quinze jours de cette publication, que les opérations électorales pourront être attaquées,

soit par le Préfet (1), soit par un électeur, devant le Ministre qui statuera dans le délai d'un mois.

La décision du ministre de l'Instruction publique, pourra faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, dans la quinzaine qui suivra sa notification. Enfin, le Conseil d'Etat pourrait être saisi directement par les intéressés, si le Ministre ne s'était pas prononcé sur la réclamation dans le délai d'un mois (art. 12 du Déc. de 1886, modifié par Déc. 5 février 1899).

Situation des membres du Conseil. — Les fonctions de membres du Conseil sont gratuites. Toutefois, l'article 47. L. O. accorde une indemnité de déplacement aux inspecteurs primaires et aux délégués des instituteurs et des institutrices, qui résident en dehors du chef-lieu du département. Cette indemnité a été fixée par l'article 12 du décret du 5 février 1899, à quatre francs par jour de séance et à 0 fr. 10 par kilomètre pour l'aller et le retour. Les Conseillers généraux, membres du Conseil n'ont droit à aucune indemnité.

Fonctionnement du Conseil départemental. — Le Conseil départemental siège à la préfecture; il se réunit de droit au moins une fois par trimestre, le

(1) D'après le décret de 1886, le Préfet ne pouvait adresser une réclamation au ministère, que s'il avait été lui-même saisi par un recours émanant d'un électeur.

Préfet pouvant toujours le convoquer selon les besoins du service.

Le président fixe le jour de chaque réunion et envoie l'ordre du jour aux membres du Conseil (Déc. 18 janvier 1887, art. 146). Au jour de la réunion, si le président est absent, le vice-président (l'Inspecteur d'Académie), le remplace ; si l'un et l'autre sont empêchés, le plus âgé des membres du Conseil occupe de droit la présidence (art. 147). Le Préfet ne pourrait pas se faire remplacer par son secrétaire général ou par un de ses conseillers, de même que l'Inspecteur d'Académie, par un autre fonctionnaire de l'Instruction publique : l'article 44, alinéa 8 de la Loi organique, interdit expressément, en effet, aux membres du Conseil, quels qu'ils soient, de se faire remplacer.

Dès l'ouverture de la séance ou de la session, le Conseil départemental nomme son secrétaire ; les séances ne sont pas publiques, et les procès-verbaux ne sont — en règle générale — communiqués qu'aux membres du Conseil à moins d'une autorisation du Préfet.

Le Conseil départemental délibère valablement lorsque la moitié de ses membres plus un sont présents ; toute décision prise lorsque le *quorum* n'est pas atteint est annulable par le Conseil supérieur de l'instruction publique (cons. sup. 24 déc. 1885. Musée pédagogique, fasc. 88, page 70). L'omission dans le procès-verbal de la séance, de l'indication qui constate l'accomplissement de cette règle, est

elle-même un cas d'annulation (Cons. sup. 1887, fasc. 88, p. 118).

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante, mais il faut alors que le président fasse connaître son vote.

Ici, une question se pose : l'article 150 du décret de 1887, apportant une dérogation au mode normal de vote du Conseil, déclare que, dans les affaires disciplinaires, le vote aura lieu au scrutin secret. Ne suit-il pas de là, qu'en se refusant à faire connaître son vote, le président peut lui enlever la prépondérance que la loi lui attribue ?

Nous pensons avec MM. Schmidt et Gobron (1) que le décret de 1887 n'a pas pu faire échec aux dispositions formelles de l'article 49 de la loi organique qui déclare la voix du président prépondérante en cas de partage. En conséquence, lorsque le cas se produit dans une affaire disciplinaire, le président est tenu de faire connaître son opinion.

Il peut se faire enfin que le Conseil départemental pour éclairer sa religion appelle dans son sein des membres de l'enseignement ou toute autre personne dont l'expérience lui paraîtrait devoir être utilement consultée : ces personnes n'auront pas voix délibérative (art. 49, *fine*).

(1) Schmidt, *L'organisation de l'enseignement primaire*.
Gobron, *op. cit.*

Procédure en matière disciplinaire (1). — Lorsque le Conseil départemental est appelé, soit à émettre un avis, soit à statuer en matière disciplinaire, il est saisi par l'Inspecteur d'Académie qui adresse pour cela au secrétariat du conseil — dont le service est confié au secrétaire-greffier du conseil de préfecture — les pièces de l'affaire, et un mémoire indiquant les faits incriminés et la peine encourue.

Les pièces sont aussitôt communiquées au Préfet qui choisit un rapporteur parmi les membres du Conseil départemental (2). Le rapporteur procède à l'instruction de l'affaire, recueille les renseignements et les témoignages, appelle, s'il y a lieu, l'inculpé par une simple lettre énonçant les faits, et l'entend en ses moyens de défense (art. 3).

L'instruction terminée, le rapporteur en avise le président, qui porte l'affaire au rôle de la plus prochaine session et fixe le jour où elle viendra devant le Conseil. Au jour fixé, le rapporteur expose les faits, résume les moyens de défense et donne lecture d'un projet de décision (art. 4).

Bien que le décret du 4 décembre soit muet sur ce point, la jurisprudence du Conseil supérieur décide que le rapport du membre, désigné par le Préfet,

(1) Décret du 4 décembre 1886.

(2) L'omission de cette formalité entraînerait la nullité de la décision du conseil (Cons. supérieur, 1887. *Viaud.*, fasc. 88, p. 77).

doit être écrit. L'article 9 du même décret, autorise, en effet, l'inculpé à consulter le dossier, dans les huit jours qui précèdent la séance : cette garantie ne peut être sérieuse que si le rapport figure parmi les pièces du dossier (1). En conséquence, la décision du Conseil départemental, prononcée sur un rapport purement verbal, est annulable (Cons. sup., 16 janvier 1897, au *bulletin adm. du ministère de l'I. P.* 1897. 1^{er} semestre, p. 932).

L'article 31, alinéa 3 de la loi du 30 octobre 1886, donne le droit à l'instituteur inculpé de comparaître en personne devant le Conseil départemental. Peut-il, dans tous les cas, se faire représenter par un avocat ? Les termes de la loi semble s'y opposer en ce qui concerne la révocation ; l'inculpé, en effet, a le droit de comparaître *en personne*, de plus le rôle du Conseil se bornant dans ce cas à émettre un avis, dont l'autorité compétente pourra ne pas tenir compte, nous ne croyons pas, malgré la sévérité de cette règle, que l'inculpé puisse se faire assister d'un défenseur. D'ailleurs, d'article 9 du décret de 1886, donne expressément ce droit à l'inculpé, si la peine encourue est celle de l'interdiction ; *a contrario* dirait-on qu'il ne le pourra pas s'il est menacé de révocation.

(1) Gobron, *op. cit.*, p. 623.

Si l'inculpé, régulièrement cité, ne comparait pas, sans cause d'excuse reconnue légitime, le Conseil départemental peut passer outre au jugement de l'affaire, après avoir entendu le rapport. Mais le jugement rendu ainsi par défaut ne sera pas susceptible d'opposition, et ne pourra être attaqué que par la voie de l'appel.

Le Jugement. — La séance s'ouvre sur l'audition du rapport ; si l'accusé est présent, le président l'interroge ; les témoins sont entendus et — s'il y a lieu — le défenseur est admis à présenter les moyens de défense.

Le Conseil délibère et procède ensuite au vote qui, aux termes de l'article 150 du décret du 18 janv. 1887, doit être au scrutin secret. En conséquence, le procès-verbal ne relatara ni la discussion, ni les opinions émises dans le délibéré.

Toutefois, l'article 32 L. O. exige que la décision du Conseil, statuant sur un cas d'interdiction définitive, ou à temps, soit motivée. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'appliquer la peine de la censure à un membre de l'enseignement public : « Dans un avis motivé » — dit l'article 5 du décret de 1886, — le Conseil déclare s'il y a lieu de condamner ou de renvoyer l'inculpé.

La minute de la décision sera signée par le président, par le rapporteur, et par un membre du Con-

seil départemental élu secrétaire. Elle sera déposée ensuite au secrétariat qui la conservera avec les pièces relatives à l'instruction, et transcrite à sa date, sur un registre spécial, dont la tenue et la garde sont confiées au secrétaire-greffier du Conseil de préfecture (art. 14).

Dans tous les cas où le Conseil départemental prononce un jugement véritable, quand il statue, par exemple, sur une interdiction d'enseigner, sa décision est susceptible de recours devant un véritable tribunal : le Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Il en est autrement des décisions du Conseil départemental relatives à la réprimande ou même à la révocation, et qui constituent de simples avis.

Dans le cas de la révocation, notamment, le droit d'appel existe, mais l'intéressé n'interjettera pas appel à la décision du Conseil départemental, mais bien de celle du Préfet qui a seul qualité pour prononcer la révocation. Dès lors, l'appel de cet acte administratif ne pourra être porté que devant le Ministre de l'Instruction publique.

L'intéressé a seul droit d'appel. La loi du 30 octobre 1886, aussi bien que le décret du 4 décembre 1886, gardent, en effet, le silence sur un appel *a minima* de la part des représentants de l'administration et de l'Inspecteur d'Académie en particulier, qui peut être considéré comme faisant fonction de

ministère public auprès du Conseil départemental.

Un délai de vingt jours, à dater de la signification du jugement, est imparti à l'intéressé pour interjeter appel devant le Conseil supérieur. Cet appel n'est pas suspensif (L. O. art. 32).

L'instituteur formera son appel par simple lettre recommandée, enregistrée au secrétariat du Conseil départemental, qui la transmettra immédiatement au Ministre, par lequel le Conseil supérieur sera saisi (art. 12).

Nous avons ainsi terminé l'étude de la composition et du fonctionnement du Conseil départemental ; nous allons voir, maintenant, — en examinant les diverses peines disciplinaires qui peuvent frapper les instituteurs et les institutrices publics, — le rôle très important que ce Conseil jouera pour la plupart d'entre elles, — même lorsqu'il ne prendra pas le caractère de juridiction administrative.

Ainsi que nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, les peines disciplinaires applicables aux instituteurs et institutrices primaires publics, sont par ordre de gravité : la réprimande, la censure, la révocation, l'interdiction pour un temps dont la durée ne pourra excéder cinq années, et l'interdiction absolue.

I. *La Réprimande.* — La réprimande, dit l'art. 31 de la loi du 30 octobre 1886, est prononcée par

l'Inspecteur d'Académie. Aucune règle spéciale de garantie, aucune publicité ne sont données à cette peine toute morale, donc l'importance est en somme relative.

II. *La censure.* — La censure est — elle aussi — prononcée par l'Inspecteur de l'Académie. Placée au deuxième rang dans l'échelle des peines, elle offre par là même un caractère de gravité plus accentué que la réprimande ; elle fait l'objet dans certains cas d'une certaine publicité et peut être prononcée, à cet effet, avec insertion au *Bulletin des actes administratifs*.

Avec la censure, apparaît pour la première fois le rôle du Conseil départemental : aux termes de l'article 5 du décret du 4 décembre 1886, en effet, le Conseil — saisi par l'Inspecteur d'Académie — doit déclarer dans un avis motivé, s'il y a lieu de condamner ou de renvoyer l'inculpé. Une expédition de cet avis est adressée à l'Inspecteur, qui statue définitivement.

L'avis du Conseil ne peut donc pas lier l'Inspecteur d'Académie ; mais l'examen préalable de la question par le Conseil départemental, constitue pour l'intéressé une sérieuse garantie morale.

III. *La Révocation.* — C'est l'acte par lequel l'auto-

rité compétente destituée de ses fonctions, l'instituteur ou l'institutrice titulaire public (1).

Cette mesure administrative constitue un acte d'une manifeste gravité, puisqu'elle prive celui qu'elle frappe de son traitement, de ses droits à la pension de retraite, et l'empêchera bien souvent d'ouvrir une école libre dans la commune où il exerçait (art. 38 L. O.).

Aussi, l'article 31 de la loi du 30 octobre 1886, a-t-il entouré cette peine de nombreuses formalités.

Le droit de révocation des instituteurs, entre dans les attributions du Préfet (art. 36), mais deux conditions sont nécessaires :

1° La proposition de l'inspecteur d'académie.

2° L'avis motivé du Conseil départemental ;

Dans le cas où le Préfet et l'Inspecteur d'Académie seraient en désaccord, le ministre de l'Instruction publique trancherait lui-même la question.

Dans la plupart des cas, le Préfet révoquera donc l'instituteur qu'il avait lui-même nommé ; mais devra-t-il se conformer à l'avis du Conseil départemental ? Non, assurément ! la condition qui impose un avis motivé a été insérée dans la loi, pour éclairer parfaitement la religion du Préfet sur l'affaire qui lui est soumise ; mais avis motivé ne veut pas dire avis

(1) Pour les instituteurs stagiaires, le retrait de la délégation par l'Inspecteur d'Académie, vaut révocation.

conforme. Cela résulte, d'ailleurs, des débats du 15 mars 1884, à la Chambre des députés, où M. Barodet tenta sans résultat de substituer à l'expression adoptée par l'article 36, celle « d'avis conforme », de façon à lier le Préfet dans sa décision.

Lorsqu'un instituteur ou une institutrice se trouve sous le coup d'une révocation, le Préfet lui notifie, cinq jours au moins à l'avance, le jour et l'heure de la séance où le Conseil départemental donnera son avis sur l'affaire. L'inculpé, pourra alors prendre communication sans déplacement des pièces de l'instruction déposées au secrétariat du Conseil départemental, et préparer ainsi sa défense qu'il devra présenter en personne, sans le secours d'un avocat ou d'un défenseur.

Si le Préfet, après avis du Conseil départemental, prononce la révocation de l'instituteur ou de l'institutrice, il lui notifie administrativement son arrêté. Aux termes de l'article 7 du décret du 4 décembre 1886 cette notification fera connaître au maître révoqué, qu'il peut se faire délivrer copie de l'avis motivé du Conseil, et qu'il a le droit de faire appel de la décision préfectorale devant le ministre de l'Instruction publique, auquel le recours et les pièces seront immédiatement transmises et qui statuera d'urgence.

IV. *L'interdiction d'enseigner.* — L'interdiction d'en-

seigner est la plus grave des peines disciplinaires que puisse encourir un instituteur public.

La révocation n'était, en effet, qu'une interdiction d'enseigner partielle, l'instituteur révoqué pouvant toujours, sauf dans le cas d'opposition faite par l'Inspecteur d'Académie, dans l'intérêt de l'ordre public, (L. O. art. 36, al. 3), ouvrir et diriger lui-même une école privée; l'instituteur frappé d'interdiction ne pourra plus enseigner ni dans les écoles publiques ni dans les écoles privées de France et des colonies (1).

Il existe deux sortes d'interdictions : l'interdiction d'enseigner pour un temps dont la durée ne pourra excéder cinq années, et l'interdiction absolue d'enseigner.

C'est en raison de la gravité exceptionnelle de cette peine qui constitue une véritable *incapacité* pour celui qu'elle frappe, que la loi a édicté des garanties très sérieuses. A dessein, on a écarté l'intervention de l'Inspecteur d'Académie, du Préfet ou même du Ministre, pour laisser au seul Conseil départemental — qui jouera ici le rôle d'un véritable tribunal d'ordre administratif, — le droit de se prononcer. Or, nous pouvons dire que le Conseil départemental

(1) Le Conseil supérieur, le 25 juillet 1885 a annulé la décision d'un Conseil départemental qui avait prononcé une interdiction qui ne devait s'étendre qu'à un certain nombre de départements.

— dont la composition rappelle celle des Conseils des prudhommes — ne prononcera l'interdiction que si la peine est véritablement méritée et si tout espoir de retour au bien doit être abandonné.

L'inculpé qui, nous l'avons vu, a la faculté de se faire représenter par un défenseur, sera cité par le Préfet, à comparaître huit jours au moins avant la séance. Il pourra prendre ainsi communication du dossier au secrétariat du Conseil, sans déplacement de pièces, et préparer ses moyens de défense.

Si l'inculpé a déjà été l'objet de poursuites judiciaires, mais a été relaxé des fins de sa plainte ou acquitté, le jugement rendu par les juridictions criminelles, n'enlève pas au Conseil départemental le droit d'apprécier les faits au point de vue disciplinaire et de prononcer l'interdiction (Cons. sup., 25 juillet 1885).

Toutefois, l'intervention du Conseil départemental devient inutile, toutes les fois qu'une condamnation pénale a déjà frappé l'instituteur public, pour crime, pour délit contraire à la probité ou aux mœurs, ou qu'un jugement l'a privé de tout ou partie des droits mentionnés en l'article 42 du Code pénal (1) (Cons. supér., 19 juillet 1892).

En effet, aux termes de l'article 5 de la loi organique,

(1) Droit de vote, d'éligibilité, d'être appelé ou nommé aux fonctions de l'administration, du port d'armes, etc., (art. 42 C. pén.).

les individus déjà condamnés, sont incapables de tenir une école publique, ou même privée et d'y être employés.

Mentionnons en terminant que l'affaire déjà jugée par le Conseil départemental, peut toujours être reprise quand un fait nouveau est révélé (Décision du Cons. sup., 14 janvier 1899).

Relèvement des peines disciplinaires prononcées contre les instituteurs et les institutrices publics.

La loi du 17 janvier 1908, déclare que les membres de l'enseignement peuvent être relevés des déchéances ou incapacités résultant des décisions qui ont prononcé contre eux des interdictions et des exclusions (1).

Les intéressés devront adresser pour cela une demande en relèvement au ministre de l'Instruction publique, après avoir laissé s'écouler depuis la notification des décisions définitives, un délai minimum de deux ans pour une suspension ou une interdiction simple, et de cinq ans pour une interdiction absolue.

(1) Le mot révocation n'est prononcé ni par la loi du 17 juillet 1908, ni par le décret du 24 février 1909. Toutefois, il faut admettre que la révocation peut elle aussi être levée (argument tiré du mot « exclusion » et de l'esprit même des dispositions précitées).

Aux termes de l'article premier du décret du 24 février 1909, les demandes en relèvement devront contenir, à peine de nullité, l'indication des communes où le postulant a résidé depuis la décision prise contre lui, ainsi que celle de son domicile actuel.

Le ministre de l'Instruction publique transmet alors copie de la demande au Préfet du département où l'intéressé est domicilié. Le Préfet communique la pièce à l'Inspecteur d'Académie qui ouvre alors une enquête auprès des maires ou des autorités administratives des différentes communes où le postulant a été domicilié.

L'enquête terminée, l'Inspecteur saisit le Conseil départemental qui a connu de l'affaire en premier ressort et qui devra donner son avis motivé dans sa plus prochaine session. Cette formalité accomplie, le Ministère transmet la demande au Conseil supérieur de l'instruction publique, lui fait parvenir le dossier sept jours au moins avant l'ouverture de la session, et un membre du Conseil élabore un rapport dont l'intéressé peut prendre communication, sans déplacement, deux jours francs avant la séance.

A ce moment, le relèvement pourra être accordé par une décision prise par le Conseil, sans considérants et qui sera insérée au *Bulletin officiel* du ministère de l'Instruction publique. La décision devra être prise aux deux tiers des suffrages après l'audition de l'intéressé ou de son défenseur.

Si le Conseil supérieur rejette la demande en relèvement, sa décision sera motivée par *a contrario* de la disposition précédente, et l'intéressé ne pourra présenter une nouvelle requête qu'après l'expiration d'un nouveau délai égal au premier exigé.

Mesures administratives ayant un caractère de pénalité.

Les peines disciplinaires que nous venons d'étudier, sont les seules que la loi énumère. Toutefois, les instituteurs et les institutrices publics peuvent être l'objet de mesures administratives qui, si elles n'entrent pas dans l'énumération de l'article 30 de la loi organique, n'en présentent pas moins, sous certains côtés, le caractère de pénalités véritables.

La suspension provisoire et le déplacement d'office constituent cette catégorie.

La suspension provisoire. — C'est l'Inspecteur d'Académie qui, dans les cas graves et urgents (L. O. art. 33), s'il estime que l'intérêt d'une école exige cette mesure, a le droit de prononcer la suspension provisoire d'un instituteur. Cette mesure trouve son application lorsqu'un instituteur ayant commis une faute grave, attend sa comparution devant le Conseil départemental que l'Inspecteur d'Académie doit saisir dans sa plus prochaine session.

La loi déclare formellement que la suspension provisoire n'entraîne pas de privation de traitement : on n'a pas voulu, et cela ressort nettement du rapport de M. Ferrouillat à la Chambre des Députés, assimiler la suspension provisoire à une peine disciplinaire ; elle doit être une simple mesure de précaution commandée dans certains cas par le caractère de l'inculpation qui atteint l'instituteur.

En réalité, n'y a-t-il pas là, une peine, sinon matérielle, du moins morale, avant la décision de l'autorité compétente ?

Quoi qu'il en soit, la suspension provisoire n'est aujourd'hui qu'une mesure purement administrative contre laquelle, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours pour excès de pouvoir est imposable.

Cette solution qui date de 1880, alors que la suspension provisoire était une pénalité et pouvait être prononcée avec ou sans privation de traitement (loi 1850), doit être maintenue *a fortiori* de nos jours (1) où la loi de 1886 lui a enlevé ce caractère, et où d'ailleurs, une décision ne tardera pas à intervenir pour statuer définitivement sur le sort de l'inculpé.

Pendant la suspension provisoire d'un instituteur ou d'une institutrice, l'Inspecteur d'Académie pour-

(1) L. Gobron, *op. cit.*, p. 785.

voira à la direction de l'école ou de la classe, et avisera immédiatement le Préfet des mesures qu'il aura prises à cette occasion.

L'effet de la suspension cessera avec la fin de l'enquête disciplinaire, lorsque, suivant les cas, la décision du Préfet ou du Conseil départemental sera intervenue.

Le déplacement d'office. — Le déplacement d'office n'est pas considéré par la loi organique comme une mesure disciplinaire ; l'article 29 ne parle que de changement de résidence pour nécessité de service. Aussi cette mesure ne peut-elle être prise par le Préfet, en ce qui concerne les instituteurs et institutrices titulaires, que sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie.

De sa propre autorité, le Préfet ne pourrait donc ni prononcer un déplacement d'office, ni même passer outre à l'avis de l'inspecteur, qui d'après l'esprit de la loi, doit être un avis conforme. Si donc un différend s'élevait à ce sujet entre le Préfet et l'Inspecteur d'Académie, ce serait le ministre de l'Instruction publique qui serait appelé à statuer.

Quant aux instituteurs et institutrices stagiaires, l'article 29 de la loi de 1886, ne saurait leur être appliqué : exerçant, en effet, en vertu d'une délégation qui peut leur être retirée par l'Inspecteur d'Académie, sur la proposition de l'inspecteur primaire, ils

pourront *a fortiori* être déplacés d'office de la même façon.

Le déplacement d'office, est un acte qualifié par la loi de mesure administrative, mais il semble bien que dans la pratique, il ait pris nettement le caractère d'une véritable peine disciplinaire.

Il est hors de doute, en effet, qu'un changement de résidence peut être préjudiciable aux intérêts particuliers d'un fonctionnaire qui, tout en conservant le même traitement, pourra subir, indépendamment des frais de déplacement qui lui sont imposés, une diminution dans les avantages accessoires et les indemnités que la loi lui accorde.

D'ailleurs, le caractère disciplinaire du changement d'office est nettement marqué dans l'enseignement secondaire, où tout déplacement non demandé est entouré de nombreuses garanties (avertissements préalables ou explications écrites). Il en est de même dans les écoles primaires supérieures où le personnel ne peut être déplacé d'office sans un avis motivé du Conseil départemental (déc., 4 déc. 1886, art. 8).

Ce qui constitue une peine disciplinaire pour une partie du personnel enseignant, ne peut pas changer de caractère en s'appliquant à une autre partie plus modeste, mais aussi intéressante. C'est d'ailleurs ce qu'a implicitement reconnu une circulaire ministérielle du 6 avril 1906, qui a pour but de donner des

garanties solides à un personnel soucieux de sa dignité professionnelle... en attendant qu'un texte législatif intervienne pour régler la question des déplacements d'office, prononcés par l'administration départementale.

La circulaire, consacrée uniquement aux instituteurs, énumère, en effet, les cas de déplacement des maîtres par mesure de disgrâce, insuffisance professionnelle, manquement de conduite, etc. Puis le ministre recommande au Préfet, de prévenir par lettre l'intéressé de la mesure que l'on se propose de prendre à son égard, pour lui laisser le temps de présenter par écrit sa justification.

Enfin, la circulaire accorde même aux instituteurs et aux institutrices déplacés et qui se croiraient lésés par cette mesure, la faculté de recourir au ministre de l'instruction publique, sans que ce recours soit cependant suspensif.

Aucun doute n'est donc possible : le déplacement d'office constitue, entre les mains de l'administration, une pénalité à ajouter à l'énumération de l'article 30 de la loi du 30 octobre 1886.

Une mesure plus efficace que la censure et cependant moins forte que la révocation était indispensable : la pratique a comblé elle-même cette lacune en mettant le déplacement d'office au rang des peines disciplinaires.

La communication du dossier. — (*Disposition commune aux peines disciplinaires*). — Depuis la loi de finances du 22 avril 1905, article 65, tous les fonctionnaires civils ou militaires, tous les ouvriers et employés des administrations publiques, ont droit, — avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office — à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier.

Les instituteurs et institutrices publics bénéficient donc de cette nouvelle garantie ; la circulaire du 6 avril 1906, indique en effet, en ce qui les concerne, dans quelle forme cette communication du dossier aura lieu.

Les pièces du dossier pourront être mises sous les yeux des instituteurs, par l'intermédiaire de l'Inspecteur d'Académie, soit au chef-lieu du département, dans les bureaux de l'inspection académique, soit dans le bureau de l'inspecteur primaire de la circonscription, de façon à éviter aux intéressés les déplacements trop lointains.

Le Ministre recommande que tout le loisir nécessaire soit laissé aux instituteurs pour prendre connaissance complète des pièces qui les concernent, sans qu'ils aient cependant le droit d'en prendre copie (Arrêt cons. d'Et. du 22 mai 1908).

Après avoir pris connaissance de son dossier, l'in-

téressé remettra un récépissé constatant l'accomplissement de cette formalité à laquelle la loi attache une très grande importance et dont l'omission entraînerait l'annulation de la mesure qui frapperait l'instituteur (cons. et arrêt cité).

TROISIEME PARTIE

Les instituteurs et le droit public les groupements corporatifs des instituteurs publics.

Dans les deux premières parties de notre ouvrage — où nous avons examiné les règles relatives à la condition du maître à l'intérieur de l'école, — semble être contenu tout entier le statut de l'instituteur public.

Nous serions cependant fort incomplet, en arrêtant là le cours de notre étude !

Il s'est trouvé, en effet qu'en usant d'un droit imprescriptible de l'homme, — largement reconnu depuis quelques années, — et qui consiste pour l'individu faible et sans défense à rechercher dans l'association l'appui matériel et moral de ceux qui se trouvent dans la même situation que lui, les fonctionnaires en général, et les instituteurs en particulier, ont posé un des problèmes les plus redoutables à résoudre, pour un pays où la liberté fut toujours en honneur.

De fait, en groupant leurs faiblesses, les fonctionnaires ne pouvaient diriger leur force nouvelle qu'à l'encontre de l'Etat, leur patron; mais alors, s'agissant de l'Etat, cet être dont le premier devoir est de conserver sa puissance dans toute son intégrité, la question des associations de fonctionnaires, doit-elle être résolue d'après les règles du droit commun? ou au contraire des prohibitions spéciales doivent-elles frapper cette catégorie de citoyens qui — même en dehors de leur service — conservent toujours et quoi qu'on en dise, un caractère particulier, à raison de la fonction à laquelle ils doivent leur activité?

De plus, en admettant que le droit à l'association soit reconnu au fonctionnaire, quels vont être les droits et les prérogatives de ces groupements puissants? jusqu'à quel point doit-on raisonnablement laisser grandir leur force?

Toutes ces questions, nous ne pouvons les laisser de côté. Nous commettrions en le faisant une faute d'autant plus grave, que le mouvement corporatif qui s'est manifesté dans toutes les branches de l'administration, s'est surtout affirmé avec force chez les instituteurs publics.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DU MOUVEMENT CORPORATIF

C'est depuis un quart de siècle environ, qu'on a pu assister en France à l'extension du mouvement corporatif chez les fonctionnaires des différentes administrations publiques.

Les conducteurs des ponts et chaussées et des mines, les premiers, fondaient, en 1855, une association qui pendant longtemps n'eut d'autre but que celui « de consolider entre ses membres les sentiments de confraternité et de camaraderie, et d'entretenir entre eux des relations suivies ainsi que des rapports d'intérêts réciproques ».

En 1889, la « Ligue des employés de l'octroi de Paris » fut constituée et dès la première heure — se signala par ses intentions belliqueuses et conquérantes.

En 1900 c'était le tour des agents des Postes et Télé-

tégraphes qui après quelques années se trouvèrent réunis au nombre de 13.500.

Presque au même moment, les sous-agents des Postes-télégraphes et téléphones, se groupèrent en une association qui ne tarda pas à réunir les trois quarts du personnel, soit 35.000 membres environ.

En 1903, les agents des contributions indirectes formèrent eux aussi une association qui deux ans après comptait près de 8.000 membres sur 11.000 employés.

Le mouvement se généralisait, et malgré les ministères successifs qui faisaient tous leurs efforts pour l'enrayer, entraînait à sa suite le petit personnel des ministères, du Conseil d'Etat, des palais nationaux, de la bibliothèque nationale. — Successivement, on vit éclore, en 1905, l'association des petits fonctionnaires, la Fédération nationale républicaine des fonctionnaires et employés de l'administration publique, les tentatives syndicales des travailleurs municipaux de la Ville de Paris; les syndicats des ouvriers des arsenaux, la Fédération des cantonniers et éclusiers de France et d'Algérie, etc.

Quelle était donc la cause de cette poussée générale et irrésistible, qui, inconsciente des interdictions ministérielles (1), bravait les mesures disciplinaires

(1) MM. Emile Loubet en 1888, Casimir-Périer en 1894, Combes et Vallé en 1903, se déclarèrent nettement opposés au mouvement corporatif.

dont ses promoteurs étaient journellement frappés ?

Le mouvement corporatif dont nous venons de donner un rapide aperçu, était dû à un mal profond dont souffre l'Etat moderne : la concentration administrative impliquant dans la plupart des services publics un fonctionnarisme exagéré.

Le nombre des fonctionnaires, en effet, ne cessait pas de croître : on comptait 180.000 agents de l'Etat en 1846, 243.000 en 1873, 745.000 en 1901, 900.000 environ en 1907, et de nos jours, le million est à coup sûr largement dépassé.

Or, les ressources de l'Etat ne lui permettent pas de rémunérer d'une façon convenable une grande partie de ses fonctionnaires, en général les plus modestes, ceux chez qui, cependant, le manque de bien-être se fait le plus sentir. Contre un employeur ordinaire, ces petits agents formeraient valablement des syndicats, comment s'étonner qu'ils cherchent à le faire contre ce grand patron qu'est l'Etat ?

Mais le trop grand nombre de fonctionnaires n'est pas la seule cause de leurs groupements ; il en est une autre — non moins grave — et bien souvent dénoncée : le népotisme dû à des ingérences politiques.

Dans une république parlementaire, en effet, le gouvernement nomme à tous les postes, mais comme il n'est que l'organe des volontés exprimées par les Chambres élues, ce sont en réalité les membres du

Parlement qui sont devenus les pourvoyeurs des fonctions publiques : « Ceux-ci, dit M. G. Cahen (1), constituent mille petits souverains dont les influences inégales rivalisent sans cesse ; tyrannisés par la cohorte de leurs grands et de leurs petits électeurs, qui sont eux-mêmes hiérarchisés dans les comités, ils se font à leur tour des tyrans. Les appétits, qu'ils se croient obligés d'apaiser deviennent de plus en plus voraces, et leurs exigences se multiplient. Pour y satisfaire, on dédouble les postes, on en crée de nouveaux. »

De plus, les fonctionnaires nommés par la faveur, que dissimule parfois assez mal le concours, continuent à user dans l'exercice de leurs charges des mêmes procédés pour leur avancement.

Faut-il s'étonner, dès lors, que les fonctionnaires, individuellement impuissants à enrayer le mal dont ils souffrent, cherchent, en associant leurs faiblesses, à constituer une force réelle, capable de se dresser efficacement contre les abus dont ils sont les victimes ?

Là est sans contredit une des raisons principales de ces associations de fonctionnaires qui n'ont jamais cessé de réclamer pour leurs membres l'établissement d'un statut normal, posant des règles fixes de nomination et d'avancement, analogue à

(1) *Revue Bleue*, 3 mars 1906. « La crise du fonctionnarisme ».

celui dont jouissent depuis longtemps déjà, en France, les officiers des armées de terre et de mer, et aussi les instituteurs publics.

Les Associations et Fédérations des Instituteurs. — Mais, si comme nos études antérieures en font foi, les instituteurs et les institutrices publics bénéficient d'une loi qui fixe pour eux des règles de nomination, d'avancement et de mise à la retraite, nous sommes en droit de nous demander quelle est la raison des groupements extrêmement puissants que ces fonctionnaires ont constitué entre eux et qui si souvent, ont passionné l'opinion publique !

Le but poursuivi par les instituteurs, fut, à l'origine, de conserver et de resserrer dans des réunions périodiques et des banquets, les liens de camaraderie noués à l'école normale.

Parfois, aussi, le but de leurs associations était philanthropique, et des Sociétés de secours mutuels, d'assistance en cas de décès, ou de placement des veuves et des orphelins, s'étaient fondées.

La plus ancienne de ces associations purement amicales, fut celle des anciens élèves de l'école normale du Nord ; fondée en 1868, elle avait pour objet de créer des demi-bourses à l'école normale et au cours normal, et de venir en aide aux anciens élèves de l'école, dans le besoin.

Cette association avait pour président et vice-président d'honneur, le Préfet, le Recteur, l'Inspecteur d'Académie, le Directeur de l'école normale, et pour membres honoraires, presque tous les membres du Conseil général.

L'« Amicale » du Nord, dont l'Assemblée générale était une véritable fête pour le corps enseignant primaire, fut bientôt suivie de celles de Versailles, du Rhône, de la Dordogne, d'Algérie, de Belfort, de Caen, du Cantal, de la Charente, du Gard, de la Haute-Vienne, de la Meurthe-et-Moselle, de Mâcon, de Laon, d'Arras, de la Seine, de l'Oise, des Bouches-du-Rhône de la Seine-et-Marne, etc.

Puis, se formèrent les cercles pédagogiques de Lunéville, de la Loire, d'Indre-et-Loire, de la Sarthe, du Var, du Cher, etc., et bientôt : les « filiales » mutuelles, les caisses de secours et de prêt gratuit, vinrent s'ajouter aux précédentes organisations professionnelles (1).

A côté de ces organisations amicales ou mutualistes, le gouvernement lui-même devait fournir au personnel de l'Enseignement primaire, un moyen très précieux d'entente, en décidant l'organisation des « conférences pédagogiques ».

« L'important — disait Jules Ferry — dans une

(1) Voir le *Bulletin de la Fédération des amicales d'instituteurs et d'institutrices publics de France et des Colonies*, 3^e série, n° 10, juillet 1909, p. 316.

circulaire du 10 août 1880, est que notre personnel enseignant, échappe à cette influence de l'isolement qui paralyse peu à peu les volontés les plus fermes. Jeunes ou vieux, sortis ou non de l'école normale, nos instituteurs ont besoin de faire effort pour ne pas se laisser gagner par le découragement ou la routine. Pour les y aider, nulle action ne peut être plus efficace que celle du corps tout entier, qui a intérêt à ne laisser fléchir aucun de ses membres. En se rapprochant dans des conférences périodiques, ils trouveront l'occasion de créer entre eux, librement, cette communauté d'esprit et cette sollicitude professionnelle qui font la puissance et la dignité du corps enseignant. »

C'est dans le même but, qu'en 1881, un premier Congrès d'instituteurs fut autorisé au Havre, et patronné par MM. René Goblet et Gréard et que l'on permit en 1887, un congrès libre à Paris, dont M. Spüller fut le Président d'honneur et M. Carriot, directeur de l'enseignement primaire, le président effectif.

Mais au congrès de Paris, les questions de pédagogie et de prévoyance ne tardèrent pas à faire place à des questions d'intérêt purement professionnel. Plusieurs vœux furent en effet émis, notamment en faveur de la constitution dans chaque département, d'une « Amicale » d'instituteurs et d'institutrices. Ces sociétés devaient ensuite être reliées entre elles, et

former l'*Union nationale des instituteurs de France* dont les statuts devaient être étudiés et arrêtés par un *Comité d'organisation* composé de vingt-quatre membres « pris à raison d'un instituteur par chacune des vingt-quatre circonscriptions de département de la Seine » et qui devait se tenir en correspondance avec un instituteur délégué de chaque département.

Ce mouvement corporatif très marqué, ne tendait à rien moins qu'à la constitution d'un véritable « syndicat des instituteurs et des institutrices laïques pour l'organisation des Congrès et l'application à l'égard des membres de l'enseignement primaire de toutes les dispositions de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels (1) ».

Cette prétention subit le sort qu'elle devait fatalement encourir : une circulaire de M. Spuller, ministre de l'Instruction publique, brisa le premier élan corporatif des instituteurs et des institutrices publics, le 20 septembre 1887.

Cependant, le congrès de Paris ne devait pas rester lettre-morte. Peu à peu une administration moins autoritaire et moins timorée lâcha quelque peu la bride aux esprits hardis, et bientôt dans un grand

(1) Cela résulte nettement d'une pièce imprimée qui fut distribuée à tous les membres du congrès, et qui contenait les statuts d'un syndicat d'instituteurs laïques, déposés à la préfecture de la Seine, le 28 mars 1887.

nombre de départements, une association particulière se fonda, fonctionnant en dehors de toute attache officielle, ayant ses réunions, ses organes, son existence indépendants.

Puis, avec le progrès des idées libérales, les groupements qui au début ne rapprochaient que des hommes, rapprochèrent aussi des idées et dès lors, les anciennes amicales fixèrent un triple but à leur activité : elles se transformèrent en organes de défense et de soutien de leurs membres ; en organes d'enquête sur les faiblesses et les insuffisances de l'enseignement primaire, en organes de perfectionnement, enfin, pour l'amélioration de la situation matérielle et morale de l'instituteur.

Brusquement, en 1899, on se souvint de la première manifestation corporative : c'était à Laon, à l'inauguration du monument élevé par souscription aux instituteurs Leroy, Debordeaux et Poulette, morts pour la Patrie ; quelques instituteurs de la Haute-Vienne, de la Seine, de Seine-et-Oise, de l'Aisne et de quelques autres départements, obtinrent de M. Leygues, ministre de l'Instruction publique, l'autorisation de se réunir en Congrès, le 19 du mois d'août, et ce fut dans l'Hôtel de Ville de Laon, que, suivant une image chère aux congressistes « la graine corporative primaire semée douze ans auparavant s'ouvrit et germa... sous la chaleur communicative de cent vingt

délégués représentant cinquante-deux associations (1).

C'est à Laon que fut décidé le congrès national de Paris, congrès véritablement corporatif qui se tint les 6, 7 et 8 août 1900, à la mairie du Temple, sous la présidence de M. Achille Déum, et fut clôturé par M. Leygues, ministre de l'Instruction publique, assisté de MM. Bayet, directeur de l'enseignement primaire et Ferdinand Buisson.

Le Congrès de Paris marque une date dans l'histoire des groupements professionnels des instituteurs, car les grandes lignes d'une Fédération entre toutes les Amicales de France et des colonies y furent arrêtées.

L'année suivante, à Bordeaux, fut institué le bureau fédéral qui devait gérer le *Bulletin général des Amicales*.

Puis la loi du premier juillet 1901 fut votée ; la plupart des Amicales désormais placées sous son régime libéral, se réunirent à Marseille en un congrès dont la séance de clôture présidée par MM. Combes et Pelletan eut un énorme retentissement.

En 1905, un nouveau congrès eut lieu à Lille, et quelques mois après, aux réunions de Pâques, en 1906, les statuts de la Fédération des Amicales dont le principe avait été adopté en 1900, furent votés sur le rapport de M. Bontoux.

(1) *Bulletin de la Fédération, loc. cit.*

Depuis ce jour, se succédèrent les congrès de Clermont-Ferrand, de Nancy et de Nantes.

Actuellement, la Fédération des Amicales d'instituteurs et d'institutrices de France et des colonies, groupe 117 associations départementales et coloniales réunissant 96.000 sociétaires sur un corps de 115.000 fonctionnaires en exercice.

CHAPITRE II

DE LA LÉGALITÉ DES ASSOCIATIONS AMICALES D'INSTITUTEURS

Les chiffres nous démontrent que nulle part ailleurs, le mouvement corporatif n'a été aussi considérable que dans le corps enseignant primaire. Mais avant d'aller plus loin, nous devons nous demander si telles qu'elles sont, et poursuivant comme but la défense des intérêts corporatifs de leurs membres, les amicales d'instituteurs et d'institutrices ont véritablement le droit d'exister.

Avant la grande loi du premier juillet 1902, c'était le régime restrictif des articles 291 et 292 du Code pénal qui s'appliquait aux groupements en général : Nulle association de plus de vingt personnes — disait l'article 291 — dont le but était de se réunir tous les jours ou à de certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, politiques, littéraires ou

autres, ne pouvait se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaisait à l'autorité publique d'imposer à la société.

Toute association formée sans autorisation ou qui, après l'avoir obtenue, avait enfreint les conditions à elle imposées, pouvait être dissoute et ses chefs, directeurs ou administrateurs, punis d'une amende de seize à deux cents francs (art. 262).

Enfin, l'autorisation donnée par le gouvernement était toujours révocable (art. 1^{er} *in fine* de la loi du 1^{er} avril 1824).

Sous ce régime évidemment peu libéral, les Amicales d'instituteurs avaient pu se fonder, leur but n'ayant eu à l'origine, rien qui put éveiller les soupçons du gouvernement. Mais il paraît certain, que si — dès le début — elles avaient délibérément pris l'attitude qu'ont aujourd'hui les plus sages d'entre elles, l'autorisation administrative leur eut été impitoyablement refusée.

Ainsi s'expliquent les difficultés auxquelles se heurtèrent les Amicales, lorsqu'elles voulurent prendre la défense des intérêts corporatifs de leurs membres. Tous les ministres refusaient d'entrer en relations avec elles et nous trouvons dans une circulaire de M. Rambaud du 30 janvier 1897, les raisons de l'attitude hostile du gouvernement contre les groupements d'employés de l'Etat.

« Il y a — disait le ministre de l'Instruction pu-

blique, — contradiction juridique entre de pareilles associations et la qualité de fonctionnaire public, car on ne saurait concevoir que les fonctionnaires puissent se coaliser pour se défendre mutuellement et résister plus ou moins à l'autorité publique dans l'exercice de leurs fonctions; autoriser des associations, ce serait substituer l'anarchie administrative à l'administration, et autoriser, à côté des lois et règlements et de la direction hiérarchique qui seuls doivent déterminer l'exercice des fonctions publiques, une direction et un gouvernement parallèles fondés sur le seul intérêt des fonctionnaires. »

Vint la loi du premier juillet 1901 réglementant d'une façon très large les associations à but non lucratif: les associations d'instituteurs, comme du reste toutes les associations de fonctionnaires avaient — selon toute apparence — conquis le droit à la vie active.

Certains auteurs — et non des moindres — leur contestèrent cependant ce droit. C'est ainsi que notre maître, M. le Professeur Berthélemy, a soutenu avec la précision et l'autorité qui sont le propre de son enseignement, l'illégalité des associations formées par les fonctionnaires qui ont été exclus des libertés syndicales par la loi du 21 mars 1884.

« J'estime — a-t-il dit (1), — que dans la rigueur du droit actuel, même depuis que la liberté des associations laïques a été reconnue, on ne peut légalement admettre la formation d'associations de métiers qui ne jouissent pas de la liberté syndicale. Les associations professionnelles d'instituteurs, l'association des contributions indirectes ne sont pas plus légales, présentement, qui ne le seraient des syndicats d'instituteurs ou d'employés de la régie. »

Et pour arriver à cette conclusion, M. Berthélemy invoque l'article 21 de la loi du 1^{er} juillet 1901 d'après lequel « il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois relatives aux syndicats professionnels ».

N'est-ce pas dire manifestement, déclare l'éminent juriste, que tout groupement inspiré par des intérêts professionnels communs doit se conformer à la loi de 1884 ? S'il en était autrement, une société commerciale n'aurait qu'à se dire « association » pour échapper aux dispositions du Code de commerce ; Par conséquent, toute association de fonctionnaires dont le but exclusif ne serait pas d'entretenir et de conserver les liens de l'amitié ou dont l'objet ne serait pas la philanthropie, est illégale et peut être dissoute en vertu de l'article 3 de la loi du premier juillet 1901 ; c'est le cas des Amicales d'instituteurs.

Assurément, répondrons-nous, il n'est rien dérogé

(1) *Le Temps*, numéro du 27 janvier 1906. « La crise du fonctionnarisme ».

à la loi de 1884, qui reste en vigueur pour tous ceux qui pouvaient l'utiliser avant 1901, mais ne vaut-il pas mieux dire, en raison des termes très généraux de la loi, que les groupements déjà soumis à la loi de 1884 peuvent prendre indifféremment depuis 1901, la forme associationnelle ou la forme syndicale, et que le législateur, en pensant à cette faculté, a cru bon de rappeler dans l'article 21 que la loi de 1884, restait en vigueur malgré celle de 1901 ?

Or, cette affirmation nous est permise par les articles 2 et 3 qui proclament formellement pour toutes les associations de personnes, le droit de se former librement, sans autorisation sur déclaration préalable... pourvu qu'elles ne soient pas fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine de gouvernement.

La loi de 1901 nous apparaît ainsi comme une loi très générale courant celle de 1884 plus spéciale, sans l'abroger cependant, et cela nous donne le sens véritable de l'article 21 auquel, à notre avis, M. Berthélemy attribue une signification que le législateur n'a nullement désirée.

D'ailleurs, il ne peut pas être question d'appliquer l'article 21 aux fonctionnaires mis en dehors de la liberté syndicale par les termes très restrictifs de la loi de 1884 dont l'article 6 ne vise que « les syn-

dicats professionnels de patrons et d'ouvriers ». Qu'est-ce à dire, sinon que les fonctionnaires peuvent bénéficier de l'article 2 de la loi de 1901, visant *toutes les associations* de personnes ?

Il faut bien reconnaître cependant que l'article 1^{er} de cette loi, ne parle pas de la défense d'intérêts professionnels, mais seulement « de la mise en commun, d'une façon permanente, des connaissances ou de l'activité des membres de l'association, dans un but autre que le partage de bénéfices ».

Mais d'un autre côté l'article 3 ne limite le champ d'action des associations que par le caractère illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs, que prendrait leur objet.

C'est donc que le rayon d'activité des associations s'étend assez loin pour englober la défense des intérêts professionnels qui — depuis 1884 — ne présentent aucun caractère d'illégalité (1).

Ce dernier point acquis nous permet de conclure à l'indiscutable légalité des associations amicales telles qu'elles existent aujourd'hui.

(1) En ce sens, Max. Leroy, *Le droit des fonctionnaires*.

CHAPITRE III

LA CAPACITÉ JURIDIQUE DES AMICALES

La légalité des amicales étant admise, nous devons examiner d'une façon précise quelle est leur situation au regard du droit.

Ces groupements sont soumis, — nous l'avons vu — à la loi du premier juillet 1901 ; ils peuvent donc se présenter sous trois formes distinctes que nous allons successivement passer en revue : les Amicales non déclarées, les Amicales déclarées, et les Amicales reconnues d'utilité publique.

Associations amicales non déclarées. — Les associations non déclarées, sont les premières dans l'échelle des capacités accordées aux groupements par la loi du premier juillet 1901 : elles jouissent, en effet, du minimum de capacité juridique et se forment librement, sans autorisation ni déclaration préalables (art. 2) ; mais, par le seul fait que leurs membres ont

consenti à s'associer, elles possèdent une existence juridique distincte, et cela, même si elles sont tenues secrètes.

Cette forme d'association est très avantageuse pour les groupements de peu d'importance, qui préfèrent demeurer libres de toute entrave administrative, et dont l'objet restreint ne nécessite pas la personnalité juridique ; mais c'est assurément celle qui convient le moins aux Amicales d'instituteurs dont le but est, au contraire, la défense active des intérêts corporatifs de leurs membres.

La loi de 1901, en effet, interdit même aux associations non déclarées, de se constituer un patrimoine propre ! A peine leur accorde-t-on (1) le droit de réunir les cotisations de leurs membres et celui de posséder un local et un mobilier. A ce prix seul en effet, une association peut poursuivre son but si modeste soit-il ; mais l'intention du législateur devra être respectée dans une certaine mesure, aussi, dans aucun cas une association non déclarée ne pourra avoir — par rapport aux biens qu'elle peut posséder — une situation analogue à celle des associations qui se sont soumises à la formalité de la déclaration (2).

La question du patrimoine des associations non déclarées, donne lieu à des développements extrême-

(1) En ce sens, Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6^e édit., p. 262.

(2) Hauriou, *loc. cit.*

ment intéressants, notamment sur les points de savoir dans quelle mesure la loi empêche réellement les associés d'accumuler des biens, quel est le régime du patrimoine de l'association et comment ce patrimoine sera réparti lorsque l'association aura pris fin, mais nous ne croyons pas nécessaire de nous y arrêter, les Amicales d'instituteurs n'ayant aucun intérêt à adopter la forme des associations non déclarées, qui, les privant de la capacité juridique, leur enlèverait toute leur puissance et leur efficacité.

Les associations amicales déclarées. — Nous abordons ici la forme d'association qui, sans contredit, se prête le mieux aux exigences des Amicales, et qui — en fait — a été généralement adoptée par elles (1); aussi retiendra-t-elle plus particulièrement notre attention.

Toute association — dit l'article 5 de la loi du premier juillet 1901 — qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6, devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

Le législateur a voulu — dans l'intérêt des tiers

(1) Il n'y a que peu de temps encore, que bien des associations amicales n'étaient pas déclarées; on s'en aperçut quand il s'est agi de poursuivre les signataires de la lettre des évêques: un certain nombre d'Amicales ne purent exécuter les ordres du comité fédéral faute d'être déclarées. A partir de ce moment, toutes les amicales se sont soumises à la formalité de la déclaration.

comme aussi dans l'intérêt de l'Etat, qu'une certaine publicité soit faite autour de la naissance de cet être nouveau qui allait posséder le droit d'avoir un patrimoine, et celui de s'obliger.

Cette publicité requise par l'article 5, consiste uniquement dans une déclaration préalable. Avant l'accomplissement de cette formalité, une association pourra bien avoir une existence propre, mais elle sera soumise aux règles des associations non déclarées, et les actes accomplis en son nom personnel, pourront être frappés de nullité (1).

La déclaration seule, attribuera à l'association la capacité juridique indiquée à l'article 6 et aura sur elle un effet comparable à celui de l'émancipation sur la capacité du mineur.

Formalité de la Déclaration.

La déclaration sera faite (art. 5) par les membres fondateurs de l'association, à la Préfecture du département (2) ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social, et contiendra les indications suivantes :

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 265.

(2) A Paris, à la Préfecture de police, art. 4. Déc. 16 août 1901.

1° Le titre ou raison sociale de l'association ;
2° son objet ; 3° le siège de ses établissements ; 4° les
noms, professions et domiciles de ceux qui, à un
titre quelconque, sont chargés de son administra-
tion ou de sa direction. Enfin, deux exemplaires des
statuts seront joints à la déclaration.

L'administration doit donner récépissé de la déclara-
tion, et ne peut s'y refuser que dans le cas d'omis-
sion d'une des mentions indiquées à l'article 5, mais
ne pourrait le faire, sous le prétexte que l'association
serait illicite, car seuls les tribunaux ont qualité pour
déclarer l'illégalité d'un groupement (1).

Ce sont là toutes les formalités indiquées par la
loi ; toutefois, le décret portant règlement d'adminis-
tration publique du 16 août 1901, a rendu nécessaire,
dans l'intérêt des tiers qui pourraient traiter avec
l'association, une certaine publicité de la déclara-
tion : « Dans le délai d'un mois — dit l'article 1^{er} —
la déclaration sera rendue publique par les soins des
fondateurs, au moyen de l'insertion au *Journal Offi-
ciel* d'un extrait contenant la date de la déclaration,
le titre et l'objet de l'association, ainsi que l'indica-
tion de son siège social. L'extrait est reproduit par
les soins du Préfet, au *Recueil des actes administratifs
de la Préfecture*. » Toute personne pourra de plus
prendre communication, sans déplacement, des sta-

(1) Trouillot et Chapsal, *Du contrat d'association*, p. 72.

tuts et déclaration au secrétariat de la Préfecture ou de la sous-préfecture, et pourra même s'en faire délivrer — à ses frais — expédition ou extrait (art. 2).

Déclarations de changements. — Toujours dans le but de sauvegarder les intérêts des tiers, l'article 5 exige des associations une déclaration nouvelle pour tous les changements survenus dans leur administration et leur direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

L'article 3 du règlement de 1901, indique d'une façon plus précise les cas qui donneront lieu à une déclaration supplémentaire. Ce sont : 1° les changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction ; 2° la fondation de nouveaux établissements ; 3° les changements d'adresse ; 4° les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles spécifiées à l'article 6 de la loi de 1901.

Ces déclarations devront être faites dans les trois mois de la modification ou du changement, au secrétariat de la sous-préfecture où la première déclaration aura été faite, ou, au cas de changement d'arrondissement, au secrétariat de la sous-préfecture du nouveau siège social (1).

Elles seront consignées sur un registre spécial, tenu au siège social de l'association, qui devra être

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 73.

présenté, sans déplacement, aux autorités administratives et judiciaires, chaque jour qu'elles en feront la demande. Enfin, dit l'article 5, § 5, les modifications et changements ne seront opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Sanction du défaut de déclaration. — Les sanctions prévues par la loi contre l'inobservation des formalités édictées à l'article 5, sont de deux sortes : une sanction civile facultative, et une sanction pénale.

La sanction civile édictée à l'article 7, consiste dans la dissolution de l'association, qui *pourra* être prononcée par le tribunal civil, à la requête de tout intéressé ou du ministère public. Cette sanction extrêmement grave, est laissée à l'appréciation des tribunaux qui seront juges de la gravité des faits reprochés à l'association, et de l'opportunité d'une pareille mesure (1).

La sanction pénale, au contraire, sera encourue, et dans tous les cas, elle consiste dans une amende de 16 à 200 francs, et en cas de récidive dans une amende double, contre ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5 (art. 8).

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 73.

Capacité juridique des associations déclarées

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, accomplir les actes énumérés à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Cette énumération étant limitative, nous pouvons dire dès à présent, que la capacité des associations déclarées a été réduite à ce qui est strictement indispensable à la réalisation de leur objet, et que pour elles, l'incapacité est la règle et la capacité l'exception.

En effet, l'article 6, — ainsi qu'on l'a dit bien souvent — ne confère aux associations que la « petite personnalité » qui leur permettra : d'acquérir à titre onéreux, de posséder, d'administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes, les cotisations de leurs membres, le local destiné à l'administration et aux réunions, et les immeubles nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent. Les associations déclarées pourront enfin ester en Justice.

Nous allons passer en revue les droits que nous venons d'énumérer, en accordant à chacun d'eux un développement proportionné à son importance respective :

1° *Droit de percevoir des cotisations.* — La cotisation est, d'une façon générale, la somme fixée par les statuts, que les sociétaires s'engagent à verser, chaque année, pour assurer le fonctionnement de l'association.

Très souvent, cependant, les statuts laissent aux membres de l'association, la faculté de se libérer d'un seul coup de toutes les cotisations dues pour l'avenir, en versant une somme représentant la capitalisation de la cotisation à un taux déterminé par les statuts. Mais cette opération n'est valable, dit l'article 6, § 1, qu'autant que la somme exigée pour le rachat n'est pas supérieure à 500 francs.

On a voulu par là (1) fermer la porte à tous les expédients à l'aide desquels peut être tourné l'article 6 qui prohibe les donations mobilières.

Il est à remarquer, cependant, que la loi n'indique aucune limitation au montant des cotisations annuelles, et que, par conséquent, rien n'empêcherait des sociétaires de verser annuellement une somme égale ou même supérieure à 500 francs. Mais cette faculté présente pour les Amicales d'instituteurs un intérêt tellement théorique que nous nous contentons de la signaler, en renvoyant à la discussion très intéressante qui s'éleva, à ce sujet, entre MM. Rousseau, Trarieux et Béranger.

(1) Réponse de Waldeck Rousseau à M. Trarieux, Sénat, *J. O.* 17 juin 1901. p. 902 et s.

En l'absence d'une disposition prohibitive de la loi de 1901, on admet que les associations peuvent comprendre plusieurs catégories de membres, versant annuellement des cotisations inégales. Toutefois, il est nécessaire dans ce cas, que les sommes respectivement fixées soient les mêmes pour tous les sociétaires d'une même catégorie. L'esprit de la loi de 1901, condamne en effet le versement de cotisations inégales, pouvant favoriser des libéralités détournées. Toute somme donnée dans ces conditions soit en dehors du tarif, soit à des époques variables, perdrait le caractère de cotisation, et deviendrait soit une forme du rachat dont le taux maximum ne peut dépasser 500 francs, soit une donation prohibée (1).

Que décider du droit d'entrée exigé très souvent des sociétaires qui versent leur première cotisation ? Il ne semble pas que la loi le prohibe, mais il est nécessaire que ce droit d'entrée, destiné à augmenter dans une certaine mesure les ressources de l'association, soit le même pour tous les membres nouvellement admis.

2^o Droit de recevoir des subventions de l'Etat, du département et des communes. — Les subventions accordées par l'Etat, les départements et les communes, sont les seules libéralités que peuvent recevoir les associations. Encore faut-il — ce qui est le cas pour

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 94.

les amicales d'instituteurs — que l'objet poursuivi figure au nombre de ceux pour lesquels l'affectation de crédit est permise au budget du département ou des communes.

En dehors de là, les associations sont incapables d'acquérir et de recueillir à titre gratuit.

3° Droit d'acquérir et de posséder des immeubles. — Les associations déclarées ont le droit d'acquérir à titre onéreux et de posséder des immeubles, mais sont étroitement limitées dans l'application de ce principe par l'article 6 qui s'exprime en ces termes :

« Toute association régulièrement déclarée peut sans aucune autorisation spéciale... acquérir à titre onéreux, posséder et administrer... 2° le local destiné à l'administration de l'association et à l'administration de ses membres ; 3° les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose. »

Cette restriction considérable fut dictée par la préoccupation chère au législateur de 1901, mais très combattue aujourd'hui, d'éviter l'accumulation des biens immobiliers entre les mains des personnes morales. Aussi reconnaît-on seulement aux associations, le droit d'acquérir et de posséder les immeubles strictement indispensables à la direction, au secrétariat, au service de la Caisse, aux archives ; en un mot à tous les services dépendant de l'administration.

Ce n'est pas tout ; on permet encore aux associa-

tions déclarées, le droit d'acheter et de posséder les immeubles indispensables à l'accomplissement de l'objet qui constitue la raison d'être de l'association. Une société de tir, pourra acquérir un stand ; une association pour l'assistance des infirmes ou des orphelins, des hôpitaux ou des crèches. Une association amicale d'instituteurs pourra donc valablement être propriétaire de la salle de conférence où ses membres se réuniront, ou encore, si ses ressources le lui permettent, d'une salle de spectacles ou de jeux divers.

Mais ce que la loi prohibe formellement, c'est la possession d'immeubles dont l'association tirerait des revenus. Aussi, une association contreviendrait-elle à l'article 6, si elle louait une partie de l'immeuble où son siège social se trouve installé (1). Toutefois, il semble bien qu'une association puisse valablement louer sa propre salle de réunions les jours où ses membres ne s'y rassemblent pas (2). Elle pourra de même, échanger l'immeuble où elle est installée, contre un autre qui lui paraîtra mieux approprié à ses besoins. Enfin, l'esprit de la loi ne serait pas violé dans le cas où, pour augmenter ses ressources à un moment déterminé, l'association constituerait une hypothèque sur l'immeuble dont elle serait propriétaire, et cela, sans autorisation nécessaire (3).

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 98.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

4° *Droit d'acquérir à titre onéreux et de posséder des meubles et des valeurs mobilières.* — La loi ne parle que du droit d'acquisition d'immeubles, elle est muette sur le point de savoir si les associations déclarées peuvent ou non acquérir et posséder des meubles, et dans quelle mesure.

Une distinction nous semble ici indispensable entre les meubles dits meublants et les valeurs mobilières.

Aucune difficulté ne peut en effet s'élever pour le mobilier nécessaire à l'administration, à ses dépendances, ainsi qu'à l'accomplissement du but que l'association se propose : il en est ainsi des immeubles, *a fortiori* doit-il en être de même des meubles, mais toujours dans la limite des besoins du groupement.

Que décider de la possession de valeurs mobilières ? Cette question est plus délicate que la précédente, car elle revient pratiquement à se demander si une association déclarée peut réaliser des économies sur le produit des cotisations, et si ces économies peuvent faire l'objet de placements.

L'affirmative doit, selon MM. Trouillot et Chapsal, être admise. De fait, on comprendrait mal qu'une association fût obligée d'épuiser chaque année ses ressources qui, nous l'avons vu, peuvent se composer non seulement du produit des cotisations annuelles, mais encore des sommes représentant celles qui ont été rédimées ! D'ailleurs, l'article 6 donne aux asso-

ciations déclarées le droit d'« administrer » leurs cotisations ; l'épargne, qui, de l'avis de tous les auteurs, entre dans les actes d'administration, est donc permise aux associations déclarées qui, par là même, doivent avoir le droit d'acquérir avec leurs économies, des valeurs mobilières et cela sans limitation aucune.

5° *Droit d'ester en justice*. — Le droit d'ester en justice reconnu par l'article 6, constitue pour les associations déclarées une prérogative de la plus haute importance, sans laquelle, bien souvent, la poursuite du but proposé ne serait qu'un vain mot.

Aussi, le législateur de 1901, a-t-il non seulement permis, mais favorisé l'exercice de ce droit, en décidant — par dérogation à la règle traditionnelle « nul ne plaide en France par procureur » — que les associations peuvent agir ou se défendre devant les tribunaux, par l'intermédiaire d'un de leurs membres qui les représentera valablement, sans que chacun des sociétaires ait à figurer dans les actes de procédure.

L'exercice du droit d'ester en justice peut être valablement confié à un membre quelconque de l'association, mais en cas de silence des statuts, la jurisprudence admet que l'assignation lancée contre le président de l'association sera valable. Toutefois, le chef du groupement ne pourrait pas entamer une procédure *proprio motu*, sans y être autorisé par une décision spéciale (1).

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 87.

Lorsque l'association est défenderesse à un procès, c'est sans contredit — d'après les principes généraux qui régissent la matière des sociétés, — le Tribunal du lieu où se trouve son siège social, qui sera compétent.

Enfin, le droit d'ester en justice, entraîne celui de transiger, car la transaction qui a pour but de mettre fin à une action non commencée ou en cours, ne saurait logiquement être enlevée aux associations déclarées.

Le droit d'ester en justice étant ainsi réglementé, quelles sont les actions que l'association peut valablement exercer? Ce sont toutes celles qui intéressent — non pas les intérêts particuliers des sociétaires — mais les intérêts de l'association elle-même. Il faut entendre par là les intérêts matériels qui — en général — offrent peu de difficultés, et les intérêts moraux, qui, par suite de l'union très étroite existant entre l'association et les membres qui la constituent, sont d'une détermination quelque peu délicate.

C'est ainsi que dans les instances engagées devant les Tribunaux par les Amicales de France contre les signataires de la lettre des Evêques, la question de savoir où commençait le préjudice des associations, donna lieu à des débats très mouvementés qui se terminèrent par des solutions contradictoires.

On connaît la genèse du conflit : le 14 septembre

1909, les Evêques de France adressèrent aux pères et mères de famille une lettre pastorale où ils leur rappelaient, d'après la doctrine de l'Eglise, leurs droits et leurs devoirs au sujet de l'Ecole laïque, dont ils faisaient en même temps une critique extrêmement sévère.

Les instituteurs s'étant déclarés lésés, demandèrent aux tribunaux civils la réparation du préjudice moral que leur avait causé le manifeste de l'épiscopat français. Les assignations qui furent lancées à la requête de la Fédération des Amicales d'instituteurs et d'institutrices de France et des Colonies assistée de l'Amicale de chaque département, contenaient l'énumération des griefs invoqués à l'encontre de la lettre pastorale.

Celle-ci, conçue en termes violents et injustes, contenait notamment contre les instituteurs français les reproches d'être pour les enfants « un péril prochain de perversion morale », de ne pas pratiquer la morale avant de l'enseigner, de donner un enseignement « contraire aux bonnes mœurs et au bien social », d'être une des principales causes du mal « qui atteint à la fois la famille, la morale et le patriotisme », de répandre « l'esprit de mensonge et de dénigrement » d'être un péril pour la foi et la vertu des enfants. Enfin, le manifeste épiscopal reprochait formellement aux instituteurs et aux institutrices de manquer gravement au texte et à l'esprit des lois, règlements et circulaires sur la neutralité de l'école

publique « en outrageant la foi de leurs élèves » et de commettre « cet inqualifiable abus de confiance, soit par les livres classiques, soit par l'enseignement oral, soit par mille autres industries que leur impiété leur suggérerait ».

Le préjudice moral dont se plaignaient les instituteurs existait indiscutablement, mais la question se posait, de savoir, si les Amicales étaient bien qualifiées pour en poursuivre la réparation.

C'est ce que ne pensa pas le Tribunal de Nancy, dans le jugement qui intervint dans l'instance intentée par la Fédération des Amicales et l'Amicale de la Meuse contre Mgr Turinaz.

« Attendu — dit-il — que les violentes et perfides attaques articulées dans l'assignation étaient et demeurent susceptibles d'atteindre cruellement, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, un nombre considérable d'instituteurs dont l'attitude calme, digne et correcte constitue d'ailleurs une vivante réfutation de toutes les calomnies; mais que le dommage ainsi causé... revêt surtout une forme personnelle et individuelle...

... Qu'en réalité, dans l'espèce, le préjudice est essentiellement individuel et que cette appréciation est si vraie, qu'en plaidant, l'on s'est efforcé d'étayer sur quelques faits générateurs d'un préjudice particu-

lier, la notion du préjudice collectif et d'en démontrer la possibilité, sinon la certitude.

Attendu que dans ces conditions, tous les instituteurs qui se trouvent lésés par une généralisation abusive des imputations incriminées, sont recevables à en demander la réfraction en justice.

Qu'ils peuvent agir isolément, en groupe, ou en totalité *mais en leur nom personnel* conformément à l'article 61 du Code de procédure, mais que ce droit incontestable n'appartient pas aux associations agissant en leur nom pour le compte de la collectivité...

Attendu que le préjudice ne devient pas collectif ou corporatif par la totalisation des préjudices individuels plus ou moins nombreux...

Qu'il doit être corporatif par sa nature; qu'il ne peut être réputé tel que s'il est porté atteinte à la profession elle-même, aux intérêts généraux qui y sont inhérents, et si, en outre, il se répercute directement sur la collectivité entière...

Que la portée très générale et très vague de ces énonciations, ne permet pas de préciser suffisamment la nature du préjudice causé.

Par ces motifs, le tribunal de Nancy déclare irrecevable l'action des Amicales. »

Cette solution que fit sienne le tribunal de Laval le 30 juin 1910, ne fut pas admise dans le procès

intenti par la Fédération des Amicales et l'Amicale de la Marne contre le cardinal Luçon (1).

Le Tribunal de Reims, dans un jugement en date du 25 février 1910, admit, en effet, la recevabilité de l'action de l'Amicale, en se basant sur les motifs suivants, dont nous reproduirons les points essentiels. Le tribunal reconnaît tout d'abord aux associations le droit de poursuivre la réparation d'un préjudice collectif commun. Il constate pour cela l'analogie qui existe entre l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et l'article 6 de la loi du 21 mars 1884, reconnaissant l'un et l'autre, le droit pour les associations comme pour les syndicats, « d'ester en justice ».

Il établit ensuite le droit des syndicats professionnels, de défendre en justice les intérêts collectifs de la profession, les intérêts généraux et l'intérêt individuel des membres du syndicat pouvant ne pas être exclusifs l'un de l'autre.

A l'appui de cette thèse, le tribunal de Reims cite une jurisprudence très ferme, établie dans ce sens dès le premier jour, et confirmée depuis par de nombreuses dispositions législatives — (arrêt de la Cour de Paris 20 janvier 1886 — Cassation 26 juillet 1889, 21 janvier 1892, 5 janvier 1894, 24 avril 1896, 1^{er} mars 1906, et 27 juillet 1907), permettant aux syndi-

(1) La solution de Nancy fut également repoussée par le Tribunal de Cahors (août 1910), et dernièrement par la Cour de Paris, (arrêt du 4 janvier 1911).

cats professionnels constitués entre médecins et chirurgiens, de poursuivre l'exercice illégal de la médecine : il cite encore l'article 6 de la loi du 11 juillet 1906, relatif à la protection des conserves, et l'article 6 de la loi du 29 juin 1907, pour la protection des conserves, et l'article 6 de la loi du 29 juin 1907, pour la protection des vins contre le mouillage et le sucrage.

Enfin, le tribunal conclut que les syndicats peuvent valablement exercer l'action syndicale en réparation du dommage éprouvé par la collectivité qu'ils représentent « étant entendu que, pour former une collectivité d'intérêts, au sens de la loi du 21 mars 1884, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation de l'ensemble ou de la plus grande partie des citoyens exerçant la profession qui fait l'objet du syndicat professionnel régulièrement constitué (Cassation 29 juillet 1907). »

Dans la deuxième partie de son argumentation, le tribunal de Reims en arrive au droit des associations...

« Attendu, dit-il, que par sa nature, la loi du 1^{er} juillet 1901 est ouverte à tous les citoyens sans exception, aux fonctionnaires comme à tous autres, que cette loi ne limitant pas l'objet des associations qu'elle autorise, rien ne s'oppose à ce que certaines de celles-ci aient un but et un caractère professionnel.

Que si l'association légalement constituée a des intérêts professionnels visés dans ses statuts, et si, d'autre part, on se souvient que l'article 6 de la loi organique ne limite pas son action en justice, on est nécessairement conduit à décider, qu'à l'exemple des syndicats professionnels, cette association *sera recevable à exercer les actions ayant un caractère professionnel collectif*, la défense des intérêts généraux de ses membres étant l'essence même de sa mission corporative (en ce sens : arrêt du Conseil d'état du 11 décembre 1908, et 10 déc. 1909).

... Attendu que la Fédération des Amicales des institutrices et instituteurs de France et des colonies a pour but, d'après ses statuts... « de travailler à la défense des intérêts moraux et matériels des associations fédérées ».

Que l'association française, fraternelle des institutrices et instituteurs publics et laïcs du département de la Marne, qui représente la presque unanimité des institutrices et instituteurs de la Marne, en l'article 1^{er} de ses statuts, déclare que l'Amicale a pour but, ... « de travailler activement à la défense des intérêts professionnels et matériels de ses membres » ; qu'il est justifié que les deux associations défendresses ont été régulièrement déclarées... qu'elles sont donc recevables à ester en justice pour la défense corporative des intérêts professionnels, moraux et matériels de leurs membres, alors même qu'elles ne

justifieraient pas de l'adhésion de l'ensemble ou de la plus grande partie des citoyens exerçant la même profession, ainsi qu'il est décidé pour les syndicats professionnels (Cassat. 27 juillet 1907 ci-dessus rappelé).

Attendu que le défendeur soutient, il est vrai, que le droit d'action corporative, fût-il reconnu aux associations demanderesses, leur devrait être refusé en l'espèce, où elles n'agissent selon lui, que dans l'intérêt privé moral ou matériel d'un certain nombre de ses membres, ce qui revient à dire que, si un préjudice a été causé, il ne l'a été qu'à un certain nombre de ses membres, et que, par suite l'action *corporative* ne peut être invoquée, mais attendu que *les deux intérêts peuvent coexister simultanément*, qu'un fait condamnable cause à la fois un préjudice à une corporation et à certaines individualités qui en font partie (Cassation 18 janvier 1905), qu'il convient dès lors d'examiner la lettre pastorale incriminée et de rechercher si elle est dommageable aux intérêts des associations demanderesses.

Le jugement de Reims, déclarant ainsi recevable l'action des Amicales, était conforme aux principes que nous avons admis en combattant la théorie de M. Berthelemy. Restait à trancher la question très délicate de savoir si le préjudice causé par la lettre des évêques pouvait avoir été subi non seulement par certains instituteurs, ainsi que le tribunal de Nancy

l'avait affirmé, mais encore par l'ensemble de la corporation, ce qui permettait alors aux Amicales d'intervenir à l'instance.

Or, dans l'espèce, le cardinal Luçon prétendait précisément ne pas avoir visé la généralité du corps enseignant et n'avoir voulu signaler dans l'ensemble des griefs par lui articulés « que des défaillances individuelles qui se manifestent toujours dans une compagnie nombreuse si bien composée ou administrée qu'elle soit ».

N'était-ce donc pas à ceux-là seuls parmi les instituteurs publics qui avaient souffert un préjudice, à demander aux tribunaux la réparation du dommage subi ?

Le tribunal de Reims ne l'a pas admis et a reconnu, au contraire et non sans raison, l'existence d'un préjudice général et corporatif, causé par les termes très généraux et par là-même nécessairement injustes du manifeste épiscopal.

Déclarer en effet — comme le tribunal de Nancy — qu'un préjudice peut s'étendre à tous les membres d'une même profession, sans cesser d'être individuel, n'est-ce pas rendre illusoire le droit de poursuite du groupement ? N'est-il pas plus rationnel de dire que l'association qui a pour but la défense des intérêts généraux de ses membres peut poursuivre, dès qu'à travers un préjudice individuel naît un préjudice collectif ?

Lorsqu'un syndicat ou une association de médecins ou de dentistes poursuit ceux qui exercent illégalement ces professions, c'est en somme sur un préjudice particulier qui s'étend par contre-coup sur la corporation tout entière, qu'il fonde ses poursuites.

A fortiori faut-il que l'Amicale ait le droit de poursuivre ceux qui, abusant de leur droit de critique, dénoncent d'une façon générale et indéterminée les agissements de certains instituteurs, mais dont le reproche adressé sans conteste à l'ensemble du personnel enseignant primaire, constitue pour lui une injure dommageable dont une association sera parfaitement en droit de demander la réparation.

En somme, le droit de sauvegarder les intérêts corporatifs et professionnels étant reconnu aux associations, le problème posé aux tribunaux par les Amicales d'instituteurs et leur Fédération revenait à celui-ci : le manifeste épiscopal a-t-il causé un préjudice au corps des instituteurs tout entier, ou bien ce dommage se restreint-il à certaines individualités ?

De la solution de cette question — laissée à la seule appréciation des tribunaux — dépendait véritablement la recevabilité de l'action intentée par la Fédération des Amicales d'institutrices et d'instituteurs, contre les signataires de la lettre pastorale.

6° *Sanctions des dispositions limitant la capacité juridique des associations déclarées.* — Les opérations que peut valablement accomplir une association déclarée sont — nous l'avons vu — assez étroitement limitées : l'article 17 de la loi du 1^{er} juillet 1901 nous indique le sort qui sera réservé à tout acte contraire aux dispositions de l'article 6.

« Sont nuls tous actes entre vifs ou testamentaires, à titre onéreux ou à titre gratuit, accomplis soit directement, soit par personne interposée, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées, de se soustraire aux dispositions de l'article 6. »

Cette nullité est d'ordre public, il en résulte qu'aucune prescription ne pourra la couvrir et que — toujours préoccupé par la crainte de voir se constituer des groupements trop puissants et trop riches, — le législateur a donné le droit de demander la nullité des actes passés en fraude de l'article 6, non seulement aux parties intéressées : aux acheteurs, vendeurs, donateurs ou leurs héritiers et créanciers et à l'association elle-même, mais encore au ministère public, dans le cas où les intéressés n'interviendraient pas.

L'action en nullité doit être intentée devant le tribunal civil où l'association a son siège social. Dans le silence de la loi, il faut décider que la nullité aura pour effet de faire tomber l'acte incriminé et de

replacer les parties dans l'état où elles étaient avant (1).

Le vendeur d'un immeuble inutile au fonctionnement de l'association, rentrera en possession, après avoir restitué le prix ; le donateur rentrera en possession des biens donnés, et l'Etat n'aura aucun droit sur eux (2).

Nous avons ainsi terminé l'étude de l'association déclarée qui — l'on peut s'en rendre compte — convient admirablement aux besoins des Amicales d'instituteurs et d'institutrices. Nous examinerons maintenant la condition des associations reconnues d'utilité publique.

Adopter cette troisième forme d'association ne dépend pas de la seule volonté des membres du groupement : la reconnaissance d'utilité publique est, en effet, une faveur qu'une association sollicite du pouvoir exécutif et que celui-ci accorde ou refuse discrétionnairement.

Certes, jusqu'à ces dernières années, une étude sur la reconnaissance de l'utilité publique des associations de fonctionnaires eût été bien superflue : nous avons montré, en effet, à quelles difficultés s'étaient heurtés la plupart de ces groupements professionnels, d'abord condamnés, puis tolérés à grand'peine, et

(1) En ce sens Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 102.

(2) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 102.

maintenant définitivement admis par le gouvernement lui-même.

Un pas reste encore à franchir : la *nécessité* des associations de fonctionnaires n'est pas encore reconnue par les pouvoirs publics. Toutefois, si l'on en juge surtout par la faveur qui accueille cette question dans les milieux parlementaires, si l'on en juge surtout par le projet du gouvernement sur les syndicats des fonctionnaires, on doit reconnaître que le jour n'est pas très éloigné où l'existence des corporations de fonctionnaires sera proclamée indispensable.

Dès ce moment, les Amicales d'instituteurs pourront, avec quelque chance de succès, demander au gouvernement leur reconnaissance d'utilité publique ; aussi importe-t-il de se rendre dès maintenant un compte exact de la capacité juridique dont elles jouiront à ce moment.

Les associations reconnues d'utilité publique. — Les groupements reconnus d'utilité publique diffèrent des associations que nous avons étudiées jusqu'ici, en ce que l'utilité du but qu'ils poursuivent a été formellement reconnue par le gouvernement.

Toute association, en poursuivant le but qu'elle s'est proposé, répond à un besoin, et par cela même se rend plus ou moins utile aux membres qui la composent : une association purement sportive procure

à ses adherents des jeux et des divertissements; un syndicat ou une association professionnelle rendra à ses membres un service plus marqué, en prenant la défense des intérêts corporatifs; et une société de secours mutuels enfin, en venant en aide aux malades et aux vieillards, fournira à son personnel un service d'une plus grande utilité encore.

A ces groupements dont l'utilité variable existe cependant, le législateur n'accorde *de plano* que les avantages procurés par la déclaration, c'est-à-dire la « petite personnalité ». Mais le gouvernement se réserve le droit de conférer une personnalité plus étendue à ceux de ces établissements qui lui paraissent plus particulièrement intéressants ou que leur but éminemment élevé signale à son attention.

Remarquons cependant, que la reconnaissance d'utilité publique n'a d'effet que sur la capacité de l'association, et un établissement reconnu d'utilité publique se distinguera toujours d'un établissement public, en ce que celui-ci est un organe de l'administration, alors que les établissements dont l'utilité a été reconnue, n'en dépendent d'aucune sorte.

L'acte de reconnaissance consiste, aux termes de l'article 10, dans un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération de l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Conditions requises pour la reconnaissance d'utilité publique (1). — Une association ne peut être reconnue d'utilité publique, que si elle a préalablement rempli les formalités imposées aux associations déclarées (art. 8 du règlement).

C'est là une sorte de stage dont la durée n'est pas limitée, et qui procurera au gouvernement le moyen de se rendre compte du bon fonctionnement et surtout de l'importance des services que l'association est susceptible de rendre.

Mais la reconnaissance n'est accordée qu'à la condition d'avoir été demandée ; les personnes désignées par l'Assemblée générale, présenteront à cet effet, au ministre de l'Intérieur, une requête signée par eux et qui sera accompagnée d'un certain nombre de pièces certifiées conformes par les signataires de la demande et qu'énumère l'article 10 du règlement. Ce sont : 1° un exemplaire du *Journal officiel* contenant l'extrait de la déclaration ; 2° un exposé indiquant l'origine, le développement, le but de l'œuvre ; 3° les statuts de l'association en double exemplaire ; 4° la liste de ses établissements avec indication de leurs sièges ; 5° la liste des membres de l'association avec indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile ; 6° le compte financier du dernier exercice ; 7° un état de l'actif mobilier et

(1) Chapitre II du titre I^{er} du règlement du 16 août 1901.

immobilier et du passif; 8° un extrait de la délibération de l'Assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique.

Toutes ces pièces seront adressées au ministre de l'Intérieur qui en donnera récépissé et fera procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande, notamment en provoquant l'avis du Conseil municipal de la commune où l'association est établie et un rapport du Préfet (art. 12). Le dossier sera transmis ensuite au Conseil d'État qui donnera son avis.

Le décret qui confère la reconnaissance d'utilité publique est, on le voit, un acte d'autorité, et nous devons tirer de là, bien que la loi de 1901 soit muette sur ce point, que le retrait de la reconnaissance est toujours possible, dans le cas où une association viendrait à mésuser de ses droits, mais que l'acte portant retrait de reconnaissance doit être de la même nature que celui qui l'avait conférée; c'est-à-dire qu'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, est nécessaire pour remettre l'association dans la situation où elle se trouvait avant l'acte de reconnaissance.

Capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique. — Les associations reconnues d'utilité publique, peuvent accomplir tous les actes de la vie civile qui ne leur sont pas interdits par leurs statuts (art. 11).

En principe, elles jouissent donc de tous les droits qui appartiennent aux personnes physiques : droits d'acquisition, de vente, de constitution, d'hypothèques ; droit d'administrer librement leur patrimoine, entraînant celui d'ester en justice.

Toutefois, trois règles restrictives limitent la capacité des associations reconnues d'utilité publique (art. 11).

a) Elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent ; et cela toujours pour la même raison : la crainte de la mainmorte.

b) Toutes leurs valeurs mobilières doivent être placées en titres nominatifs ; ce qui permettra à l'Etat de se rendre un compte exact de la situation de l'association ; mais il ne s'agit là, évidemment, que des valeurs résultant d'économies ou de libéralités, et qui ne sont pas affectées aux dépenses journalières.

c) Elles peuvent recevoir des dons et legs, mais une autorisation est indispensable. La possibilité de recevoir des dons et legs constitue la différence capitale qui sépare les associations reconnues d'utilité publique des associations déclarées. Cependant, par l'autorisation nécessaire — le gouvernement s'est réservé le droit de mettre un frein à l'enrichissement indéfini des associations, en même temps que celui de protéger dans une certaine mesure les fa-

milles des testateurs contre les captations d'héritages (1).

L'autorisation (art. 5, loi du 4 février 1904) est donnée par le Préfet du département où l'association a son siège, sauf si la donation ou le legs consiste en immeubles d'une valeur supérieure à 3.000 francs, auquel cas l'autorisation émanera d'un décret rendu en Conseil d'Etat.

Mais une association pourra toujours — sans autorisation préalable — accepter provisoirement et à titre conservatoire, les dons et legs qui leur sont faits (art. 8, loi 4 février 1904).

A côté de l'autorisation, certaines conditions sont encore nécessaires aux associations pour recevoir des libéralités :

1° Elles devront aliéner dans les délais et les formes prescrits par le décret qui autorise l'acceptation de la libéralité, les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire, qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association, et devront en verser le prix dans leur caisse (art. 11).

2° Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

La loi a désiré par cette restriction, imposer aux

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 114.

donateurs des sacrifices immédiats et les mettre ainsi en garde contre leurs propres entraînements (1); de telles libéralités n'ayant en effet que l'apparence d'une disposition entre vifs, puisque le donateur reste en jouissance jusqu'à sa mort. Enfin, cette prohibition protège les héritiers du donateur en évitant au gouvernement de mal examiner leur situation, puisque dans ce cas, l'acceptation doit être autorisée avant l'ouverture de la succession du donateur (2).

3° En vertu d'une jurisprudence bien établie de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, le principe de la spécialité domine la matière des libéralités faites aux associations; en conséquence, le Conseil d'Etat ne leur accorde jamais le droit d'accepter des dons et legs soumis à des charges étrangères au but ou aux attributions qu'elles ont indiqués dans leurs statuts (3).

Sanctions des dispositions relatives à la capacité des associations reconnues d'utilité publique. — L'article 17, dont nous avons étudié les dispositions à propos de

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 118.

(2) Margnerie, *Dictionnaire d'administration*, Dons et Legs, sect. IV, § 9, p. 921.

(3) Notes de jurisprudence de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, p. 189.

la capacité des associations déclarées, s'applique ici encore ; donc, les actes entre vifs ou testamentaires accomplis en fraude des règles précédentes, sont nuls ; la nullité pouvant être prononcée à la requête des parties intéressées et du Ministère public.

CHAPITRE IV

LA FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS AMICALES D'INSTITUTEURS ET D'INSTITUTRICES DE FRANCE ET DES COLONIES

Dans l'exposé historique placé en tête de notre troisième partie, nous avons constaté les progrès rapides du mouvement en faveur de la formation dans chaque département, d'une association amicale et professionnelle d'instituteurs et d'institutrices.

Cependant, l'action des Amicales isolées risquait de demeurer stérile, leurs vœux, de n'être que platoniques : il fallait coordonner les efforts pour les rendre fructueux. Aussi, nous l'avons vu — une Fédération nationale des Amicales, fut-elle fondée en 1906.

La « Fédération des Amicales d'institutrices et d'instituteurs publics de France et des Colonies » a

pour but de resserrer les liens de bonne confraternité entre les instituteurs ; de faciliter l'échange de leurs vues en matière d'éducation et d'enseignement ; de travailler à la défense des intérêts moraux et matériels du corps enseignant primaire au titre individuel comme au titre collectif, devant l'opinion, les chefs, les pouvoirs publics et les Tribunaux.

Elle est administrée aujourd'hui par une commission permanente composée de vingt-et-un membres, dans lesquels les instituteurs et les institutrices figurent proportionnellement à leur nombre et qui sont élus pour trois ans, au scrutin de liste par les délégués des différents groupements affiliés à la Fédération ; ils sont rééligibles.

La Commission permanente forme le centre de tous les groupements fédérés. Elle reçoit tous les vœux, les projets de réforme, les réclamations, les travaux, les études, et les répartit entre les différentes sous-commissions qui les examinent.

Quatre sous-commissions de cinq membres chacune sont en effet constituées au sein de la commission permanente.

La première s'occupe du contentieux et des finances ; la deuxième, de la coordination des vœux, de la préparation de l'action et du choix des méthodes ; le troisième a pour but d'organiser les élections, les congrès, les œuvres de solidarité et de prendre toutes les mesures corporatives nécessaires.

La quatrième, enfin, constitue la section pédagogique.

Chaque sous-commission élit son président de séances et son rapporteur, siège séparément le matin, et le soir se réunit aux trois autres.

Les commissions réunies coordonnent alors leurs travaux et s'occupent de l'Administration générale de la Fédération, préparent l'unité de vues et d'action, le choix des méthodes, arrêtent la sanction à donner aux infractions à la discipline corporative, fixent la date et l'organisation des Congrès, et donnent leur avis sur la rédaction du *Bulletin* de la Fédération (1).

Immédiatement après son élection, la commission permanente choisit parmi ses membres ceux qui feront partie du *bureau* de la Fédération.

Ce bureau se compose d'un président, d'un vice-président, d'un trésorier et d'un secrétaire ; les institutrices peuvent être nommées à ces fonctions. On leur adjoint un ou plusieurs secrétaires rétribués que l'on choisit parmi les instituteurs en activité, en congé, ou en retraite.

Le bureau de la Fédération est spécialement chargé de l'Administration du fonds social : celui-ci est constitué par un versement unique de 0 fr. 50 par membre

(1) La rédaction du Bulletin est confiée à une section composée des quatre secrétaires des sous-commissions, présidée par le secrétaire général.

fédéré. Tous les ans, à l'Assemblée générale, le trésorier fédéral soumet ses comptes de gestion à l'examen d'une commission de contrôle nommée au début de la session et qui se compose de cinq membres.

Le Comité administratif. — L'union et la coordination nécessaires à toute institution rationnellement comprise, sont assurées, entre la Commission permanente et les groupements fédérés par les assemblées générales qui ont lieu une fois par an, pendant les vacances de Pâques, et qui constituent le Comité administratif. Chaque groupement envoie à cet effet un délégué par cinq cents membres. Le Comité administratif est présidé de droit par le Président du bureau fédéral; il juge souverainement et, sauf les cas d'urgence, les décisions de la Commission permanente, les démarches du bureau et les campagnes à entreprendre et à poursuivre.

Tous les trois ans, le Comité administratif se réunit en Congrès; il est alors complété par des « délégués auditeurs » qui n'ont pas voix délibérative, mais seulement consultative. — Les frais du Congrès sont supportés par la Caisse fédérale qui prend à sa charge, le voyage à demi-tarif des délégués et l'indemnité de dix francs par jour que leur alloue l'article 12 des statuts.

Notons enfin, que la dissolution de la Fédération pourra être prononcée après un referendum réunis-

sant une majorité des deux tiers des groupements fédérés.

Dans ce cas, l'avoir social sera réparti entre les groupements adhérents au prorata de leurs versements pendant le dernier exercice.

Tel est le fonctionnement de la Fédération des Amicales d'instituteurs et d'institutrices de France. Mais la question juridique qui peut se poser, en principe, et qui est d'une importance capitale pour la Fédération, est celle de sa légalité même.

La loi du 1^{er} juillet 1901 ne parle pas, en effet, des unions d'associations et semble par son silence les condamner !

Par contre, l'article 5 de la loi du 21 mars 1884, reconnaît formellement aux syndicats professionnels le droit de former des unions en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles.

Est-ce à dire que les associations soient privées de ce droit ? Assurément non ! car, d'une part, cette faculté leur a été reconnue au cours de la discussion de la loi de 1901, et d'autre part, le règlement d'août 1901 fait allusion aux unions d'associations.

A la Chambre des députés, un amendement de M. de Ramel visant expressément les unions d'associations, fut repoussé comme inutile, sur l'intervention de M. Georges Trouillot qui déclare que la loi n'entendait pas plus limiter le nombre des associés

que celui des établissements auxquels, d'une façon plus ou moins indirecte, une association voulait se ramifier (1).

Le Sénat rejeta également un amendement de M. Rion, tendant à insérer dans l'article 6 les mots d' « unions d'associations ».

M. Vallé déclara, en effet, que rien ne s'opposait dans la loi aux unions d'associations : « Vous voulez, disait-il, que ces associations puissent s'unir, nous ne nous y opposons pas. Dans ces conditions, que feront là, ces associations ? Elles ne feront rien autre chose qu'une association d'associations, qui bénéficiera de la loi que nous proposons (2).

Le droit de se fédérer existe donc pour les associations, et c'est là, pour elles, un complément nécessaire à la liberté que la loi de 1901 a établie en leur faveur : c'est, pour ainsi dire, le droit d'association porté à la deuxième puissance.

Conditions requises pour la formation d'une union d'associations. — Les conditions et formalités requises pour la formation d'une Fédération d'associations, sont analogues à celles qui sont exigées pour les associations ordinaires.

Par application des principes de la loi de 1901, nous dirons donc qu'une union d'associations non

(1) J. O., Ch. des dép. séance du 7 février 1901, p. 327.

(2) J. O., Sénat, séance du 17 juin 1901, p. 901.

déclarées ne devra se soumettre à aucune formalité. Quant aux unions d'associations déclarées — (nous rappelons que toutes les associations amicales d'instituteurs entrent actuellement dans cette catégorie) — elles doivent se conformer aux règles indiquées pour les associations ordinaires, et de plus (art. 7 du règlement d'août 1901), déclarer le titre, l'objet, et le siège des associations qui les composent, et faire connaître, dans les trois mois, les nouvelles associations adhérentes.

Une union d'associations peut très bien (art. 10 du régl.) être reconnue d'utilité publique. Elle se conformera pour cela aux formalités que nous avons énumérées plus haut, et joindra à sa demande, la liste des associations qui la composent, avec l'indication de leur titre, de leur objet et de leur siège, sans toutefois dresser la liste de tous ses membres, par suite de la difficulté qu'une telle rigueur entraînerait.

Capacité juridique des unions d'associations. — A la différence des unions des syndicats professionnels qui ne peuvent posséder aucun immeuble, ni ester en justice, les fédérations d'associations, jouissent des mêmes droits que les associations dont elles se composent. Ce sera donc l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui réglementera la capacité des unions déclarées, et l'article 11, celle des unions reconnues d'utilité publique.

CHAPITRE V

LE PROGRAMME DES AMICALES

Les développements qui précèdent, nous montrent, au point de vue strictement juridique et par conséquent théorique, ce que peuvent, depuis la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations d'instituteurs et leur groupement fédératif.

C'est à la faveur de cette loi libérale que les groupements d'instituteurs ont pu se développer d'une façon véritablement admirable et que nulle part ailleurs ne s'est manifestée aussi impérieusement la volonté de s'unir et de s'entendre.

Les instituteurs ont en effet largement pratiqué les principes de la solidarité que facilitaient chez eux, l'homogénéité dans le recrutement et l'identité de leur éducation et de leurs aspirations : A l'Ecole normale, ils se sont connus pendant plusieurs années, puis, répartis dans la même région, ils ont continué leurs relations premières et chaque départe-

tement est ainsi devenu le cadre tout tracé de leurs associations.

Aussi le cri de ralliement jeté en 1900 au congrès de Paris, trouva-t-il un écho favorable jusque dans les régions où les tendances individualistes semblaient le plus solidement établies.

Une foule d'associations naquit, rédigeant un bulletin mensuel ou trimestriel, dans le but de tenir ses membres au courant des services rendus : bientôt les Amicales, en dehors de leur but philanthropique orientèrent délibérément leur activité vers la défense des intérêts corporatifs ; réunies périodiquement en Congrès, elles arrêtaient rapidement un programme qui devait devenir leur ligne de conduite, et vers la réalisation duquel tous leurs efforts devaient converger. Puis, à mesure que des résultats étaient atteints, leurs succès les enhardissaient : des vœux de plus en plus nombreux et répondant à des besoins nouveaux, étaient déposés sur le bureau de la Fédération dont le rôle grandissait d'autant.

Les réformes, dont les Amicales et leur Fédération nationale se proposent de demander la réalisation aux pouvoirs publics, forment en effet une liste imposante et nous ne pouvons mieux faire, pour donner une idée approximative de ce programme, que d'indiquer ici les questions les plus importantes qui se sont débattues dans les congrès.

Le dernier, celui de Nantes, qui tint ses assises au

mois d'août 1911, ne nous donnerait pas à lui tout seul la vue d'ensemble que nous cherchons, car bien des questions d'ordre professionnel y furent laissées de côté faute de temps, aussi, devrons-nous remonter jusqu'au Congrès de 1909 qui eut lieu à Nancy.

Les discussions portèrent principalement sur la question de l'égalité de traitement des instituteurs et des institutrices, à la solution de laquelle le corps enseignant primaire attache un intérêt primordial ; et accessoirement, on demanda « un classement unique comprenant tout le personnel du département, ayant pour base l'assimilation complète du personnel des deux sexes, au triple point de vue de l'âge d'admission, de la supputation des années de service et des traitements ».

Pour affirmer davantage l'égalité des instituteurs et des institutrices, on émit le vœu qu'il soit tenu compte aux maîtres de tout le temps de service passé obligatoirement sous les drapeaux.

Dans le même but, encore, on souhaita l'assimilation à tous égards du personnel des écoles maternelles avec celui de l'enseignement élémentaire.

On exprima ensuite le désir de voir tous les instituteurs et institutrices obtenir « l'accès à toutes les classes dans les mêmes conditions, quels que soient leurs diplômes », en réservant toutefois une indemnité de deux cents francs aux titulaires du brevet supérieur.

On se préoccupa des maîtres chargés de famille en souhaitant » qu'une indemnité annuelle, près de cinquante francs par enfant, soit allouée à ceux où à celles qui auront plus de trois enfants à leur charge ».

Mais une question passionna les discussions d'une façon toute particulière : ce fut celle de la « Réparation des injustices du passé ». « Considérant, dit le Congrès de Nancy, que la revendication des retards de carrière, dont l'exécution a été amorcée par la dernière loi de finances, intéresse tous les instituteurs et institutrices nommés sous le régime du pourcentage condamné par le Parlement ;

Considérant que des milliers de maîtresses et de maîtres méritants, et comptant plus de trente ans de services, ne pourront être promus en première classe et verront de ce fait, leur pension de retraite notablement diminuée ;

Considérant que l'inégalité choquante existant entre les jeunes instituteurs et leurs aînés s'accuse tous les jours davantage et froisse les idées d'équité et de justice, — appelle l'attention des pouvoirs publics sur cette revendication, une des plus urgentes et des plus légitimes... »

La question des retraites fut aussi très débattue : le congrès de Nancy, reprenant les conclusions de celui de Clermont-Ferrand, réclama :

a) Le droit absolu à pension à l'âge de cinquante-cinq ans, et le droit à la moitié de la pension pour le *conjoint survivant* après décès du fonctionnaire (1).

b) L'admission à faire valoir ses droits trois mois après la demande.

c) La liquidation de la pension un mois après l'admission.

d) La mise à la retraite d'office à soixante ans.

e) Le droit à une retraite proportionnelle au bout de quinze ans de services, etc.

Les Amicales des colonies réclamèrent la promulgation de la loi de 1901 sur les Associations, dans toutes les colonies où elle n'est pas encore applicable, ainsi que le rattachement à la métropole de tout le personnel enseignant, actuellement soumis à l'autorité des gouverneurs généraux de chaque colonie.

Enfin, le congrès s'éleva contre les prétentions du projet du gouvernement sur le statut des fonctionnaires, qui « au mépris des vœux formulés par l'immense majorité des instituteurs fédérés, rejette l'idée de collaboration légale des Associations et de l'administration, et néglige par là, l'utilité du contrôle corporatif, cependant nécessaire dans l'intérêt même du public, devant lequel les instituteurs sont mora-

(1) La loi de 1853 n'accorde aucun droit au mari sur la retraite de sa femme prédécédée.

lement responsables du bon fonctionnement de l'école laïque. »

Tous ces vœux furent émis et examinés au VI^e congrès des Amicales, à Nancy, mais il est une réforme importante entre toutes, autour de laquelle — on peut le dire — portèrent principalement les discussions du congrès de Nantes : la suppression du favoritisme parlementaire dans la nomination, le classement et l'avancement des maîtres.

« Les ingérences des politiciens — déclare le rapporteur général du VII^e congrès — dans un domaine qui n'est pas le leur, a faussé tous les ressorts de l'administration, pour la satisfaction de l'intérêt particulier de quelques-uns et au détriment général. Il est résulté de cet état de choses, chez le personnel de l'enseignement primaire, un profond découragement et un mécontentement général... il s'est créé entre chefs et subordonnés, parfois entre collègues, une atmosphère de méfiance. »

Aussi importe-t-il d'établir au plus tôt des règles fixes de nomination et de mutation du personnel enseignant primaire.

Le congrès propose, à cet effet que les nominations des débutants soient faites par les chefs directs des instituteurs et dans l'ordre suivant : 1^o élèves des écoles normales ; 2^o stagiaires pourvus du brevet supérieur et du certificat d'aptitude pédagogique ;

3° stagiaires pourvus du brevet supérieur ou du certificat d'aptitude pédagogique ; 4° suppléants pourvus du Brevet supérieur ou du certificat d'aptitude pédagogique ; 5° stagiaires et suppléants pourvus du brevet élémentaire.

En ce qui concerne le classement et l'avancement des maîtres, le VII^e congrès émet le vœu qu'un annuaire des postes, destiné à renseigner le personnel sur les avantages et les inconvénients permanents de chacun d'eux, soit créé.

Un tableau d'avancement des maîtres serait également dressé par les soins du comité départemental, tiendrait compte de l'ancienneté générale des services, du mérite professionnel et des titres de capacité, et comprendrait tous les instituteurs et les institutrices d'un même département avec indication de leurs notes de mérite.

Ce tableau serait tenu à la disposition des instituteurs, dans les bureaux de l'inspection académique, tout postulant évincé ayant le droit de demander la communication des notes du concurrent qui a obtenu le poste sollicité par lui. Enfin, en cas d'égalité de notes entre deux compétiteurs d'un même poste, ce poste serait attribué à celui qui a le plus de charges de famille, ou bien, en cas de nouvelle égalité, au maître qui a la meilleure note d'ancienneté générale de service, ou enfin, à celui dont la note de mérite professionnel serait la plus élevée.

Telles sont rapidement énumérées les réformes principales entreprises par les Amicales et leur Fédération ; telles sont les grandes lignes du programme qu'elles se sont tracé et que, selon toute apparence elles parviendront à réaliser.

Aujourd'hui, en effet, la puissance de ces groupements professionnels éclate aux yeux de tous et des déclarations formelles de ministres ou de hauts fonctionnaires du ministère de l'Instruction publique, les encouragent dans leur rôle de défense des intérêts corporatifs de leurs membres.

C'est ainsi que dès la première heure, M. F. Buisson, ancien Directeur de l'enseignement primaire, n'a cessé de favoriser le mouvement corporatif chez les instituteurs en qui il a pleine confiance. « Des esprits timorés, déclarait-il le 8 août 1903 au congrès des Amicales tenu à Marseille, ont vu — dit-on — avec quelques appréhensions se constituer la Fédération des Amicales de France et s'organiser ses sessions périodiques... L'évolution sociale à laquelle nous assistons veut que tous les corps qui ont les mêmes intérêts et qui appartiennent à la même œuvre, se groupent sous la forme corporative. C'est ainsi qu'ils font peu à peu l'apprentissage de la liberté dont ils auront à se servir pour faire triompher leurs revendications et défendre leurs intérêts... »

C'est ainsi encore que M. Aristide Briand, alors ministre de l'Instruction publique adressait aux préfets,

le 6 avril 1906, les instructions suivantes : « Les associations d'instituteurs ont une existence légale ; vous ne devez ni les ignorer, ni négliger le parti que vous pouvez retirer de cette organisation. Il ne s'agit pas de créer un rouage administratif nouveau, de permettre entre l'autorité et le fonctionnaire l'interposition d'un pouvoir non prévu par la loi et qui prétend s'imposer. Il s'agit plus simplement de rendre l'autorité accessible à tous ceux qui ont besoin de recourir à elle, et qui le font avec le sentiment de déférence que vous êtes en droit d'attendre... C'est dans ces sentiments que vous accueillerez les délégués de l'association, que vous vous entretiendrez avec eux et que vous parviendrez souvent à dissiper les malentendus que des points de vue très différents peuvent faire naître entre le fonctionnaire et l'administration. »

Enfin, nous ne pouvons mieux faire que de rappeler les paroles que M. Steeg prononçait en 1910 dans son rapport sur l'Instruction publique. « Nous admettons évidemment — écrivait-il — dans l'intérêt d'une discipline indispensable, que l'instituteur n'a pas le droit de se soustraire aux ordres de ses chefs ni de protester individuellement contre les erreurs qu'il croit y trouver, ni de discuter leur opportunité, mais nous ne croyons pas que son expérience doive demeurer inutile, les observations, les objections, les critiques qu'elle dicte, ne peuvent-elles pas dé-

pouiller tout caractère privé, irritant, irrévérencieux en changeant d'interprète ? Les groupements organisés sont là pour donner une expression correcte et réfléchir à des réclamations qui, si elles provenaient d'individus sans mandat, seraient suspectes et déplacées. »

« Ainsi, conclut le rapporteur, la discipline demeure intacte... et l'ordre renaît précisément de l'organisation harmonieuse de force calmes, attentives, de plus en plus responsables à mesure qu'elles grandissent devant la logique et devant le pays, de leurs attitudes et de leurs revendications. »

Après les déclarations si précises de ceux qui, par dessus tout, devraient redouter l'influence des groupements professionnels, qui oserait prétendre qu'un avenir plein de promesses ne s'ouvre pas devant les associations d'instituteurs ?

Favorisées par d'aussi hautes sympathies, les petites Amicales constituent une puissance de premier ordre entre les mains des instituteurs publics. Aussi, comment douter un seul instant qu'elles parviendront à brève échéance à la réalisation totale du programme qu'elles se sont tracé ? Comment supposer que les injustices pourront échapper désormais à leur vigilance ?

Si, jusqu'à nos jours, bien des remèdes ont été proposés pour la suppression des injustices et des

passé-droits, il semble bien que ce sera l'honneur des groupements professionnels d'avoir pu faire à jamais disparaître ces maux par la seule force de ceux qui devaient en souffrir.

L'étude des Amicales et de leur fédération nationale qui réunissent la presque totalité des membres de l'Enseignement primaire public, nous a donné une idée de leur puissance.

Nous avons assisté au développement de cette force sociale qui, timidement d'abord, puis avec une assurance de jour en jour croissante ; à mesure que l'hostilité gouvernementale faisait place à la tolérance et même aux encouragements des pouvoirs publics, trouve maintenant l'occasion de déployer son activité avec un succès sans cesse grandissant.

Que désirer de plus ? La bienveillance de l'administration, les résultats acquis ne sont-ils pas de nature à satisfaire les esprits les plus exigeants ?

Et cependant, un groupe d'instituteurs ne cache pas son mécontentement de l'ordre des choses actuel, qu'ils considèrent tout au plus comme une étape franchie vers la reconnaissance d'un droit beaucoup plus précieux que celui de former de simples associations amicales, et qui consisterait dans la liberté de se grouper en syndicats professionnels.

CHAPITRE VI

LA QUESTION DES SYNDICATS D'INSTITUTEURS

L'origine du mouvement.

Le désir de certaines Amicales d'instituteurs et d'institutrices de se soumettre à la loi du 21 mars 1884, se manifesta pour la première fois au sein du Cercle des Instituteurs du Var, fondé en 1893.

Le 29 mai, les instituteurs de ce département, réunis en congrès à Toulon, décidèrent la transformation de leur amicale en syndicat. Les Amicales de Draguignan et de Brignoles adhérèrent à ce vœu et l'on fêta bientôt le dépôt des statuts du nouveau groupement dans un banquet où assistaient l'Inspecteur d'Académie et quelques inspecteurs primaires.

Le 24 février 1905, nouveau banquet à Draguignan, sous la présidence du Préfet du Var, qui n'hésita pas, ainsi que l'Inspecteur d'Académie, à porter un toast à la prospérité du syndicat. Cette tolérance

de la part de l'administration, eut pour résultat la création dans les Pyrénées-Orientales, d'un second syndicat d'instituteurs (9 mars 1905) suivi bientôt après d'un troisième dans le département de la Seine où les instituteurs, réunis en congrès à Paris, émirent même le vœu de voir dans un bref délai se constituer une Fédération nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices de France.

Le 12 octobre 1905, le syndicat parisien voulut déposer ses statuts, mais le Préfet de la Seine refusa de délivrer un récépissé et presque aussitôt, une assignation devant le Tribunal correctionnel fut lancée contre les promoteurs du syndicat, dans le but de faire trancher la question de la légalité de ces nouveaux groupements.

Presque au même moment, le Préfet du Morbihan consulta M. Bienvenu Martin, ministre de l'Instruction publique, sur l'attitude à prendre vis-à-vis du « syndicat morbihannais de l'émancipation de l'instituteur », qui venait de se constituer.

Le Ministre n'hésita pas à déclarer que ni les termes de la loi du 21 mars 1884, ni les décisions rendues en application de la loi par les tribunaux, n'autorisaient la formation d'un syndicat professionnel d'instituteurs. (circulaire du 15 octobre 1905).

Le 7 novembre, M. Rouvier, président du Conseil, confirma devant la Chambre des députés les paroles du Ministre de l'Instruction publique, ajoutant qu'au-

toriser les syndicats de fonctionnaires, serait provoquer à brève échéance la fin de tout régime régulier et normal (1).

Toutefois, à la fin de la même séance, M. Gauthier (de Clagny) déposa une proposition tendant à accorder, « pour tous les délits et contraventions à la loi de 1884, antérieurs à la promulgation de la présente loi » une amnistie pleine et entière. Cette motion visait les instituteurs de la Seine poursuivis devant le tribunal correctionnel. Aussi, en présence de ces faits, le substitut du procureur de la République demanda-t-il le renvoi *sine die* de l'affaire du syndicat des instituteurs.

Cependant, une dizaine de syndicats s'étaient formés ; c'est alors que parut dans la *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur*, le manifeste des instituteurs syndicalistes, dont nous reproduisons ci-après les parties essentielles (2).

« Considérant — déclare le manifeste — qu'il est établi qu'aucun texte de loi ne dénie formellement aux instituteurs le droit de former des syndicats... les instituteurs syndicalistes croient devoir, dans le but d'éclairer l'opinion publique et le pouvoir législatif sur ce qu'ils se proposent en recherchant la forme syndicale, faire la déclaration suivante.....

(1) J. O., séance du 7 novembre 1903, interpellation Lasies.

(2) Le journal : *L'Humanité* reproduit ce manifeste dans son numéro du 24 novembre 1903.

Le manifeste commence par déclarer que les instituteurs ne détiennent aucune portion de la puissance publique; « notre enseignement — y est-il dit — n'est pas un enseignement d'autorité : ce n'est pas au nom du gouvernement, même républicain, ni au nom de l'Etat, ni même au nom du peuple français, que l'instituteur confère son enseignement : c'est au nom de la vérité »...

« Il découle de ces principes que le corps des instituteurs a besoin de toute son autonomie et les instituteurs eux-mêmes de la plus large indépendance. Or, cette autonomie du corps enseignant primaire et cette indépendance de ses membres, ne peuvent être pleinement réalisées que par la constitution en syndicats des associations professionnelles d'instituteurs.

... Les instituteurs sont en effet décidés à substituer à l'autorité administrative qui avoue son impuissance devant les ingérences politiques, et aux influences politiques auxquelles ils ont été jusqu'ici obligés d'avoir recours pour corriger les injures administratives, la force syndicale.

... Toutefois, il est profondément injuste d'affirmer que leur préoccupation soit de conquérir le droit de grève...

... C'est pour des raisons morales de l'ordre le plus élevé que les instituteurs réclament le droit de se constituer en syndicats. Ils veulent entrer dans les

bourses du travail. Ils veulent appartenir à la confédération générale du travail.

... Nous instruisons les enfants du peuple, le jour. Quoi de plus naturel que nous songions à nous retrouver avec les hommes du peuple, le soir?

... Nous voulons entrer dans les bourses du travail pour y prendre de belles leçons de vertu corporative et y donner l'exemple de notre conscience professionnelle.

... Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin de s'assurer, sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque, les services progressivement socialisés.

Telle est la conception syndicale que nous voulons porter dans les bourses du travail, et telles sont les raisons d'ordre théorique et d'ordre pratique, pour lesquelles nous demandons au pouvoir législatif de reconnaître aux associations professionnelles d'instituteurs, la capacité syndicale.

Nous sommes bien loin, on le voit, des vœux émis lors de la formation des associations amicales ! Il ne s'agissait alors que d'arracher au gouvernement l'autorisation d'user d'un droit que leur accordait sans aucun doute la loi du 1^{er} juillet 1901. Aujourd'hui, c'est le syndicat professionnel proprement dit, organe de défense et levier de réorganisation sociale,

que l'on réclame ! Le problème que l'on croyait solutionné par la reconnaissance formelle du droit d'association est de nouveau posé dans des termes différents, et la lutte continue, plus âpre et plus acharnée que jamais !

Que veulent donc les instituteurs syndicalistes ?

Ils ne désirent rien moins que substituer à l'organisation administrative actuelle, une organisation toute nouvelle qui donnera aux instituteurs le droit de s'administrer eux-mêmes, d'arrêter les programmes et de fixer les méthodes d'enseignement, qui leur confèrera en un mot, l'autonomie professionnelle.

C'est là, d'ailleurs, un simple côté d'une thèse beaucoup plus vaste — puisqu'elle s'appliquerait à toutes les branches de l'administration — soutenue par MM. Berthod, Paul Boncour et Maxime Leroy (1), le syndicalisme intégral destiné à transformer d'une façon radicale la constitution politique, administrative et économique du pays.

C'est en somme, tout le problème de l'Etat qui est en jeu, de l'Etat actuel, impuissant à porter un remède efficace aux abus dont souffrent les fonctionnaires.

Les « syndicalistes intégraux » espèrent, en effet, supprimer l'arbitraire en brisant l'autorité, substituer l'ordre à l'anarchie qui résulte des interven-

(1) Berthod, *Rev. pol. et parl.*, mars 1906. — Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires*. — M. Leroy, *Le droit des fonctionnaires*.

tions politiques dans la nomination et l'avancement, mettre fin, en un mot, à un mal profond que M. Barthou a dénoncé lui-même dans un discours prononcé à Bordeaux (1) : « Les fonctionnaires, a-t-il dit, souffrent de l'intervention continuelle des hommes politiques ; mal défendus par des chefs qui subissent le même régime, mal protégés par des règlements insuffisamment prévoyants, ils n'ont pas la sécurité que devraient donner les services rendus... Ils ont perdu la confiance, et leur découragement se transforme en impatience et en révolte. »

Cette crise du fonctionnarisme, les instituteurs la subissent peut-être plus intensément encore que leurs collègues des autres branches administratives, à cause de la dépendance étroite qui les lie aux autorités élues et aux préfets. Quoi d'étonnant, dès lors, qu'ils songent à substituer la force du syndicat à l'impuissance de la hiérarchie, pour faire cesser l'arbitraire et l'injustice ?

D'ailleurs, et malgré les apparences, l'organisation nouvelle n'aura rien d'anarchique : son but n'est pas la lutte contre les pouvoirs publics, mais une collaboration, qui permettra la représentation de la corporation auprès du pouvoir central, en vue d'un accord sur toutes les questions intéressant les droits et les obligations des fonctionnaires ou le fonctionnement des services.

(1) *Le Temps*, 5 février 1906.

Il suffirait pour cela — déclare M. Glay, un instituteur syndicaliste — d'établir, auprès des Inspecteurs d'Académie et du Ministre, des conseils élus, analogues aux conseils départementaux et au conseil supérieur, et qui établiraient, par exemple, les tableaux d'avancement : « L'administration serait vraiment forte quand, pour repousser les recommandations politiques, elle se retrancherait derrière la décision des instituteurs (1).

En un mot, ainsi que le déclare M. Paul Boncour, ce serait un ordre nouveau, mais non pas l'anarchie.

Le mal qui provoqua un mouvement irrésistible vers les associations professionnelles existe donc toujours, et ces groupements corporatifs n'ont pas été assez forts pour écarter tous les abus.

Le remède reste donc à trouver et nous avons pu nous rendre compte, dans un tableau rapidement esquissé, de l'orientation nouvelle du mouvement vers le syndicat de fonctionnaires.

Mais si cette évolution est compréhensible dans une certaine mesure, une remarque capitale est nécessaire au sujet du programme des instituteurs syndicalistes. Nous avons lu, en effet, dans le Manifeste et nous avons noté en signalant la thèse du syndicalisme intégral, le rôle prépondérant que

(1) *Revue de l'Enseignement primaire et primaire supérieur*, 29 novembre 1903.

doivent jouer les nouveaux groupements entre les syndiqués et l'administration. Or, les syndicalistes semblent croire — et cela ressort non seulement du Manifeste, mais encore des articles de M. Glay et même de l'ouvrage de M. Paul Boncour sur les syndicats de fonctionnaires — que de la possibilité de fonder des syndicats, découleront naturellement tous les droits énumérés dans la première partie du Manifeste et dont le plus important sera celui d'intervenir dans l'Administration.

Ils semblent avoir la conviction que du jour où les syndicats se généraliseront « l'Université appartiendra aux universitaires ».

Cependant, admettons pour un moment que les Amicales soient autorisées à se transformer en syndicats; quelle sera leur véritable « capacité syndicale »? Ce sera sans aucun doute, celle que leur accorde la loi du 21 mars 1884 dans ses articles 3, 5 et 6. Elles pourront en conséquence se concerter librement pour défendre leurs intérêts professionnels, ester en justice, employer les sommes provenant de leurs cotisations, posséder des immeubles nécessaires à leur fonctionnement, instituer des caisses de secours et de retraites, créer des offices de renseignements et de placement, et enfin, se fédérer entre elles, avec cet inconvénient que leur Fédération sera privée, cette fois, du droit d'ester en justice.

L'article 6, *in fine*, ajoute, il est vrai, que les syn-

dicats *pourront* être consultés sur tous les différends et toutes les questions se rattachant à leur spécialité; mais cela n'infirmes en rien notre opinion, car il n'y a là qu'une simple possibilité et non un droit véritable.

Quant au droit d'intervenir directement dans la gestion de l'instruction publique, il sera évidemment subordonné à l'assentiment du gouvernement lui-même; leur collaboration ne sera, en effet, admise qu'autant que l'administration le voudra bien, à moins, toutefois, que la force des syndicats ne lui impose leur reconnaissance.

Mais, dans ce dernier cas, les syndicats d'instituteurs agiraient au regard de l'Etat comme un syndicat ouvrier pourrait procéder à l'encontre d'un patron qui ne voudrait pas reconnaître le groupement.

En dehors de ces hypothèses, les affirmations des instituteurs syndicalistes ne peuvent avoir d'autre valeur que celle de simples vœux; car, sans insister davantage, la capacité syndicale telle que la régit la loi du 23 mars 1884, est très distante de celle que peuvent obtenir *de plano* les instituteurs syndicalistes.

Cette confusion dissipée, nous restons en présence de syndicats professionnels tels que la loi de 1884 nous les fait connaître, c'est-à-dire de groupements qui ont pour but la défense des intérêts généraux de la profession des membres qui les composent : Il y a une nuance !

Mais alors, le but des syndicats ne semble pas très différent de celui que nous avons reconnu aux amicales, et nous sommes naturellement conduits à examiner rapidement lequel de ces deux groupements présente le plus d'avantages, d'après les lois actuellement en vigueur (1) ;

1° A la vérité, la formation d'un syndicat comporte moins de formalités que celle d'une association qui doit effectuer sa déclaration à la sous-préfecture, alors qu'un simple dépôt de statuts à la mairie est exigé pour le syndicat ;

2° Le syndicat n'est astreint à aucune restriction relative à l'emploi de ses ressources et valeurs mobilières ; l'association ne peut posséder que des titres nominatifs.

3° Le syndicat, d'après une jurisprudence assez fortement établie, peut recevoir des dons et legs (Trib. Seine 16 juillet 1896, 3 août 1899 et 17 mai 1905) ; l'association ne le pourra que si elle est reconnue d'utilité publique. Cette différence très importante en théorie a jusqu'ici très peu avantage les syndicats peu exposés en fait à cette agaçante éventualité.)

En somme, les différences sont peu importantes et si nous ne savions quel est le véritable motif qui pousse quelques instituteurs à demander la « capa-

(1) Nous comparerons le syndicat à l'association déclarée.

« cité syndicale », nous pourrions nous étonner de l'ardeur que certains déploient à réclamer la liberté de se syndiquer, et de l'obstination que d'autres mettent à la leur refuser.

De fait, une association amicale d'instituteurs, surtout après les déclarations formelles du gouvernement, sera aussi apte qu'un syndicat à présenter des requêtes et à formuler des réclamations pour la défense des intérêts corporatifs. Les Amicales ont d'ailleurs montré toute la mesure de leur force dans la récente lutte qu'elles ont engagée contre les signataires de la Lettre des Evêques ; qu'auraient pu faire de plus des syndicats d'instituteurs ?

Assurément ! — dira-t-on — mais les amicales ne pourront jamais profiter d'un droit hautement revendiqué par les instituteurs syndicalistes : l'entrée dans les Bourses du Travail (1).

Nous reconnaissons volontiers que l'accès dans ces organisations constituerait pour les syndicats de fonctionnaires une prérogative très précieuse. Accorder aux intellectuels l'entrée aux Bourses du Travail ne serait-ce pas en effet leur en confier la direction ? Le Manifeste — à notre sens — glisse trop rapidement sur les intentions véritables des instituteurs syndicalistes : « Nous voulons, disent-ils, entrer dans les Bourses du Travail *pour y prendre de belles leçons de*

(1) Voir *supra* le Manifeste.

vertu corporative... » Mais pour qui subit difficilement le charme des phrases, cette déclaration ne peut pas être prise véritablement au sérieux.

Au surplus, ce droit d'accès aux bourses du travail n'est-il en principe réservé qu'aux syndicats professionnels ? Les faits se chargent de nous démontrer le contraire.

Déjà en septembre 1902, au congrès de la Fédération des Bourses du Travail à Alger, un des délégués d'Amiens demanda l'admission dans les Bourses « des associations de professeurs et autres qui ne peuvent encore en bénéficier, mais qui n'en sont pas moins des associations professionnelles à tendances nettement émancipatrices ».

En janvier 1905, le secrétaire de la Confédération Générale du Travail écrivait dans la *Vie du Peuple* : « Plusieurs bourses du travail ont mis en pratique la décision du Congrès. Nous voudrions que toutes les imitent. Il est des instituteurs qui ont vraiment l'esprit syndicaliste que nous aimons... » Et rappelant alors certains discours prononcés par l'un d'eux : « Quel est, — ajoutait-il — le syndicaliste rouge qui n'approuverait de telles paroles et n'ouvrirait ses rangs à de tels éléments ! »

Enfin, nous citerons encore un exemple convaincant que reproduit M. Georges Cahen dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 juillet 1906 : il existe dans la Sarthe une Amicale dont l'attitude est re-

connue par tous comme très correcte : elle recueille les encouragements unanimes du Préfet, de l'Inspecteur d'Académie, l'appui officiel du député de la circonscription « républicain convaincu, mais non point socialiste » : M. Caillaux ; or, depuis 1905, cette Amicale a son siège à la Bourse, du travail du Mans. Quelques mois après son affiliation, elle envoyait des délégués au banquet annuel de la Bourse, où son président déclara aux applaudissements de l'Assemblée entière : Ouvriers des bras, ouvriers du cerveau, nous travaillons tous ensemble à une œuvre commune, qui, pour être féconde, demande notre complet accord. Nous n'y faillirons pas pour notre part ».

Avouons maintenant que les différences sont faibles entre les associations et les syndicats ! Et pourtant le mot syndicat semble évoquer plus que celui d'association et surtout que celui d'« Amicale », une idée de lutte et de combat. Syndicat et grève sont, malgré bien des affirmations, des concepts très connexes et le syndicat semble plus apte que l'Amicale, à défendre, par ce moyen, les intérêts corporatifs. Qu'on en juge !... En septembre 1905, l'Amicale de la Nièvre examine le cas d'un instituteur menacé d'un déplacement d'office, on entend l'instituteur dans ses explications et on décide presque aussitôt de « donner mandat au Comité de Défense de l'Amicale et aux délégués du Conseil Départemental, d'agir énergiquement auprès de l'Administration compé-

tente, en vue d'obtenir son maintien ; dans le cas où il serait déplacé, l'Amicale invite le camarade nommé à sa place à refuser le poste ». C'était là une menace de grève partielle, un syndicat n'aurait pas trouvé mieux.

Désormais le doute ne nous semble plus permis ; association professionnelle et syndicat d'instituteurs sont synonymes ; ce sont deux organismes qui tendent vers le même but.

Il reste malheureusement dans beaucoup d'esprit la confusion que nous avons signalée et qui confère aux syndicats le pouvoir exorbitant de s'ingérer dans l'Administration, et c'est la grande raison pour laquelle la campagne en faveur des syndicats est toujours ardente.

... Il y aurait peut-être une autre raison — d'ordre tout psychologique — et qui serait, en quelque sorte l'attrait du fruit défendu : — l'Etat de notre législation nous paraît, en effet, nettement hostile au principe du syndicat de fonctionnaires.

C'est ce qu'il nous faut maintenant démontrer.

Les fonctionnaires peuvent-ils se syndiquer ? — L'article 3 de la loi du 21 mars 1884, répond d'une façon indirecte et assez imprécise à cette question, en déclarant que « les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ».

L'interprétation de ce texte souleva des difficultés, dès la première heure, et c'est encore autour de lui que s'est engagée la controverse entre les partisans et les adversaires du syndicat des fonctionnaires. Cette lutte de plus d'un quart de siècle est due à l'interprétation plus ou moins large des simples mots : « intérêts économiques ».

Ce furent d'abord les médecins du Département de l'Orne, qui avaient cru pouvoir constituer un syndicat pour la défense des intérêts « économiques » de leur profession. Mais ce groupement fut déclaré illégal successivement par le Tribunal correctionnel de Domfront, la cour de Caen et la cour de Cassation (arrêt du 27 juin 1885).

Celle-ci déclara que la loi « refusait » le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel commercial ou agricole, *ni par suite aucun intérêt économique se rattachant d'une façon générale à l'un des intérêts précédents.*

La Cour de cassation proclamait donc — ce qui d'ailleurs était conforme aux déclarations du rapporteur de la loi, M. Allain Targé (1), et aux termes de l'article 6 qui parle de syndicats « de patrons et d'ouvriers », que la loi de 1884 n'a été faite que pour des individus ayant entre eux des rapports d'employeurs à employés, ce qui excluait manifestement les professions libérales.

(1) *J. O.*, 1882, Ch. des dép. p. 329 à 340.

L'exclusion des professions libérales était due à une explication du mot « économiques » par les épithètes : « industriels, commerciaux et agricoles » ; on sait qu'il fallut une loi spéciale : celle du 30 novembre 1892 pour accorder aux médecins le droit de se syndiquer.

Cependant la Cour de cassation ne fut pas suivie dans son interprétation, et le 10 mars 1890, le Tribunal de la Seine reconnut valable un syndicat de professeurs libres, pour cette raison « qu'il est hors de doute qu'en dehors des intérêts agricoles, commerciaux ou industriels, il existe des intérêts économiques qui ne sont ni agricoles, ni commerciaux, ni industriels » (S. 1890, 2, 144). Une solution identique fut admise huit ans plus tard par la Cour de Paris qui reconnut la validité d'un syndicat d'experts-géomètres (1^{er} décembre 1898, S. 1899, 2, 14).

C'était un pas de fait sur l'interprétation restrictive de 1885, et nous ne pouvons véritablement qu'applaudir aux solutions libérales de la jurisprudence.

Toutefois, la lutte n'était pas terminée, et l'on se demande si les fonctionnaires, après les professions libérales, n'allaient pas pouvoir bénéficier eux aussi des dispositions de la loi de 1884, pour défendre leurs intérêts « économiques ».

C'était donc toujours à propos de ce mot trop général et indéterminé que des controverses naissaient,

et l'on va voir que la jurisprudence, jouant véritablement avec lui, allait en resserrer le sens, après l'avoir considérablement étendu.

On poursuivit, en effet, devant la neuvième Chambre correctionnelle de la Seine, le syndicat des égoutiers de la ville de Paris, qui fut déclaré illégal (1).

« Attendu — déclara le Tribunal — que le législateur a affirmé sa volonté de restreindre les effets de la loi à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers salariés, à l'industrie, au commerce, ou à l'agriculture, que les travaux préparatoires confirment cette volonté.

« Attendu que le syndicat des égoutiers vainement argumente de ce que la loi du 30 novembre 1892 (art. 13) aurait admis d'autres professions... à constituer des syndicats professionnels, alors que ces professions n'ont pas à étudier ou à défendre des intérêts de la nature de ceux que précise à titre exclusif la loi du 21 mars 1884.

« Qu'il convient d'ajouter, que cette disposition de la loi de 1892 contient explicitement la restriction que les syndicats, dont elle autorise la formation, pourront défendre leurs intérêts professionnels, mais seulement à l'égard des personnes autres que l'Etat, les départements et les communes ; que par suite... ils ne pourraient, en se syndiquant, défendre leurs

(1) Jugement du 8 juillet 1903. Journal *La Loi*, 10 et 11 juillet 1903.

intérêts professionnels, à l'encontre du seul patron qui les emploie, et qui est la Ville de Paris.

« Attendu que la profession d'égoutier étant, à Paris, exclusivement relative à un service d'hygiène... ne peut comporter l'étude ou la défense d'aucun intérêt économique, industriel, commercial ou agricole et, par suite, ne permet pas à ceux qui l'exercent, de constituer un syndicat, en vertu de la loi du 21 mars 1884. »

On le voit, pour les employés des services publics, et *a fortiori* pour les fonctionnaires, l'interprétation restrictive du mot « économique » reparait. Bien plus, le Tribunal ne reconnaît même pas aux égoutiers la possibilité d'avoir à défendre des intérêts économiques ! Cela est assurément exagéré, et le Tribunal de la Seine, dans son empressement à écarter les égoutiers du droit syndical a émis, pour les besoins de la cause gouvernementale, une affirmation d'autant plus contraire à la réalité qu'il n'aurait pas hésité à reconnaître des intérêts économiques à défendre, aux mêmes égoutiers, s'ils eussent appartenu à une entreprise privée et peut-être même concessionnaire...

C'est donc qu'il existe des raisons très fortes pour interdire aux fonctionnaires le droit de former des groupements professionnels, conformément à la loi de 1884, alors que, comme nous l'avons vu, les asso-

ciations soumises à la loi de 1901, leur sont permises.

Toutes ces raisons se trouvent d'ailleurs relatées au bref mais substantiel jugement du 27 juillet 1909, rendu par la neuvième Chambre du Tribunal correctionnel de la Seine, qui condamne le syndicat des Postiers et renferme dans ses attendus la consécration des principes suivants (1) :

La loi du 21 mars 1884, en supprimant l'article 416 du Code pénal, a autorisé les syndicats professionnels de plus de vingt personnes, exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes, pour mettre, dans la mesure du possible, les patrons et les ouvriers sur le pied d'égalité dans la discussion des conditions du travail.

Jusqu'alors, le commerce et l'industrie étaient en effet soumis aux règles strictes d'un individualisme excessif. L'ouvrier isolé et pressé par le besoin, ne pouvait pas discuter librement les conditions du contrat de louage d'ouvrage que le patron riche et puissant lui imposait le plus souvent.

Le but de la loi de 1884 fut de rétablir l'équilibre entre les employeurs et les employés, en permettant aux ouvriers d'unir leur faiblesse, pour faire de l'impuissance de chacun la puissance de tous. A ce prix

(1) Ce jugement, frappé d'appel, fut confirmé par un arrêt de la Cour de Paris (9^e chambre) en date du 27 oct. 1910 sur les conclusions conformes de M. l'Avocat général Servin.

seul, le contrat de travail, après une discussion à armes égales, pouvait être véritablement *consenti*.

La loi de 1884 apparaît donc comme une loi éminemment bienfaisante dont le but a été de tendre une main secourable à la classe ouvrière soumise trop souvent à la puissance patronale.

Mais le législateur a-t-il pensé à protéger également les fonctionnaires des administrations publiques? Toute la question est là, et la vérité — il faut bien le reconnaître — est que seul le travail libre a été visé.

Car, en fait, quel est l'intérêt de tout patron? c'est assurément de faire travailler ses ouvriers le plus possible, au moindre prix! Quel est l'intérêt de l'ouvrier? il est absolument à l'opposite: c'est de travailler le moins possible tout en gagnant les salaires les plus élevés.

Les choses se passent-elles de la même façon entre les fonctionnaires et l'Etat? Peut-on soutenir que l'Etat vise le gain dans la direction des grands services nationaux? Peut-on dire qu'il y a entre lui et ses fonctionnaires une lutte comparable à celle qui divise les employeurs et les employés de l'industrie privée? Y a-t-il la même tension haineuse, ou au contraire un état de sécurité et de stabilité qui permet au fonctionnaire de travailler sans souci du lendemain, puisqu'il est assuré non seulement de conserver le poste qu'il occupe, mais encore de jouir

d'une pension de retraite quand les vieux jours seront venus !

Ce sont ces mêmes principes que M. G. Clémenteau, alors ministre de l'Intérieur, rappelait aux instituteurs syndiqués, dans sa fameuse lettre du 5 avril 1907 : « Vous prenez place — leur disait-il — dans une société hiérarchisée, où vous recevez, pour un nombre limité d'heures de travail, un traitement établi par la loi ; où vous bénéficiez d'un avancement régulier, à l'abri des crises économiques ; où le droit vous est donné de faire appel de toute mesure préjudiciable à un conseil composé pour partie de délégués élus par vous ; où vous jouissez d'avantages divers, tels qu'un traitement de congé pendant la maladie, la gratuité de l'enseignement secondaire pour vos enfants, des réductions sur les tarifs des chemins de fer ; où vous n'avez ni à débattre le taux de votre rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse des salaires, ni à vous assurer contre le chômage, ni à redouter un lendemain sans travail ou sans retraite ; où pour conclure vous apparaissez bien comme formant dans la société, une catégorie spécialement avantagée, avec des droits et même j'ose dire, avec des devoirs particuliers... »

Cependant, certains auteurs ont prétendu qu'il existait un véritable contrat entre l'administration et ses employés. Ce contrat serait — suivant

M. Dareste (1) — un véritable contrat de droit privé, louage de service ou mandat, et suivant M. Kammerer (2) sur un contrat de droit public : plus précisément, un louage de services publics.

Mais M. Hauriou réfute avec autorité ces théories dans son cours de droit administratif (3) : « Il n'y a contrat, déclare-t-il, que quand des consentements sont échangés autour d'un objet qui est un acte librement discuté... Or, le fonctionnaire ne discute pas la consistance de la fonction à laquelle il sera nommé ; cette consistance est déterminée par les lois et règlements, la fonction est une chose existant en soi ; ... Il n'y a pas davantage échange de consentement ; la nomination est un acte unilatéral de l'autorité administrative, qui a les allures extérieures d'une réquisition, ou comme on dit, d'une commission. Or, l'obéissance même volontaire à un ordre n'est pas un échange de consentement. L'ordre de l'autorité est posé comme un fait disciplinaire, auquel disciplinairement le sujet adhère.

Il faut donc le reconnaître, la situation du fonctionnaire si modeste soit-elle, ne pourra jamais être assimilée d'une façon complète à celle des ouvriers et des employés de l'industrie, et c'est pour cette rai-

(1) Dareste, *La justice administrative*, 2^e édit., p. 388.

(2) Kammerer, *La fonction publique d'après la législation allemande*, p. 76 et s.

(3) Hauriou, *Traité de droit administratif*, 6^e édit., p. 553.

son qu'à aucun moment le législateur n'a songé à étendre aux fonctionnaires les dispositions relatives aux syndicats professionnels.

Certes, la situation des petits fonctionnaires, et en particulier des instituteurs publics mériterait bien des améliorations ; mais les groupements déjà existants : les Amicales, ne sont-ils pas assez puissants pour en réclamer la prompte réalisation ? C'est ce que les syndicalistes ne pensent pas, car il existe un moyen d'action redoutable entre tous qui, par suite d'une erreur bien souvent commise, apparaît comme prérogative de la loi de 1884 et que les associations soumises à la loi de 1901 ne posséderaient pas : le droit de grève. C'est là, semble-t-il, une raison sérieuse quoique dissimulée pour laquelle bien des Amicales souhaiteraient leur transformation en syndicats.

En effet « qui dit syndicat, dit grève possible et légale » affirmait M. Jules Roche dans *La Liberté* du 22 novembre 1905 !

Nous reconnaissons volontiers — pour notre part — que la possibilité *légale* de cesser collectivement le travail à un moment déterminé, constituerait entre les mains des fonctionnaires une arme sans égale qui livrerait l'Etat à la merci de ses agents, — mais prétendre avec M. Jules Roche que le droit de grève est une conséquence légale de la loi de 1884, constitue une confusion et une erreur certaines.

En effet, le droit de grève ne date-t-il pas de la loi du 25 mai 1864 ! n'est-ce pas vingt ans avant la loi sur les syndicats professionnels que la suspension simultanée du travail, ne fut plus considérée comme délit, dans l'industrie privée ?

Dès lors, comment prétendre sérieusement que la grève est une conséquence légale du syndicat professionnel ?

Tout ce que l'on peut dire, c'est que la loi de 1884, en autorisant les groupements professionnels, a créé un organe légal qui devait devenir, par la force même des choses, un instrument très précieux d'entente en vue de la grève.

Il n'en reste pas moins vrai, qu'historiquement, l'institution de la grève est nettement indépendante de celle du syndicat, et de là, découle cette conséquence logique que la loi de 1884 pourrait être applicable aux employés des administrations publiques, sans que la grève devint pour eux un moyen d'action.

Toute la question revient donc à se demander si, dans un état constitué, en admettant même que le gouvernement autorise ses agents à entrer directement en rapport avec lui, la grève des fonctionnaires pourrait être admise !

Or, ainsi que le déclare le jugement de la neuvième chambre, rendu contre les employés des Postes, sur les conclusions conformes de M. le substitut Granié,

l'Etat ne sera jamais un patron ordinaire ; la lutte légale admise par la loi de 1884 entre le capital et le travail, ne se conçoit pas entre l'Etat et ses agents.

« Ceux-ci agissent en effet sous les ordres du pouvoir exécutif, mais sont cependant soumis à des lois, à des décrets-lois ou à des lois de finances votés par le pouvoir législatif... il pourrait donc arriver, que dans le cas où le pouvoir exécutif souhaiterait concéder à des employés certains avantages demandés par eux, le pouvoir législatif les lui refusât et qu'ainsi ses employés se trouvassent en lutte et peut-être en révolte contre les représentants eux-mêmes de la Nation souveraine. »

En résumé, « l'Etat offre à ses employés — déclare M. le substitut Granié — un cadre spécial, défini par la loi : veut-on entrer dans ce cadre ? On sait en y entrant que les droits et les obligations ne pourront être modifiés que par d'autres lois et non par des actes du pouvoir exécutif ».

Pourrait-il d'ailleurs en être autrement ? Assurément non ! Cet ordre de choses est d'autant plus indispensable que de nos jours l'Etat dans son rôle toujours grandissant, sent peser sur ses vastes épaules une responsabilité de plus en plus lourde et telle qu'aucun particulier ne pourra jamais assumer : L'Etat *doit* assurer coûte que coûte la marche régulière des services publics ; tout arrêt dans cette mission suprême pouvant être mortel pour la nation

entière, la grève des services publics est juridiquement intolérable et ne peut relever que du droit pénal.

Qu'une usine voie son activité un moment interrompue, elle subira un dommage dont la répercussion ne s'étendra jamais bien loin, mais que l'Etat dont l'autorité bienfaisante étend ses manifestations jusque dans les points les plus reculés de notre pays, soit constamment sous le coup d'une grève « possible et légale » cela est inadmissible. Son but sacré doit être sauvegardé envers et contre tout, car sans une autorité ferme et continue, il n'y a que désordre, qu'anarchie, que recul dans la civilisation.

D'ailleurs, le Code pénal, qui dans ses articles 1, 2, 3 et 5, prohibe la coalition de fonctionnaires s'est trouvé réprimer par là même un délit moderne que les vieux rédacteurs de nos lois ne pouvaient pas encore soupçonner (1).

L'article 126 punit en effet de la dégradation civique et déclare coupables de forfaiture « les fonctionnaires publics qui auront par délibération, arrêté de donner des démissions, dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre l'administration de la justice soit l'accomplissement d'un service quelconque.

(1) Les art. 126 et s., visaient les démissions collectives des membres des Parlements de France, très fréquentes dans l'ancien régime.

Or, ce que l'article 126 interdit aux fonctionnaires, la loi de 1864 le permet aux ouvriers, mais elle le fait formellement et uniquement en faveur des ouvriers, patrons et entrepreneurs d'ouvrages ; alors que les dispositions du Code pénal continuent à s'appliquer aux fonctionnaires. Nous avons donné la raison supérieure de cette interdiction, que nous affirmerons pour terminer, par les fortes paroles de notre éminent maître M. le professeur Larnaude (1) : « quelle est — dit-il — la règle supérieure qui est véritablement le principe auquel il faut tout ramener et tout subordonner pour faire une théorie vraiment cohérente ? Cette règle, c'est *la discipline*, quand on a l'honneur de servir l'Etat, c'est à la règle disciplinaire dans la fonction et même dans la vie privée qu'on est astreint. »

En réalité, ces principes, les instituteurs syndicalistes eux-mêmes les ont très bien compris ; et s'ils réclament la « capacité syndicale » avec le sens qu'ils lui attribuent, ils se défendent de vouloir faire usage de la grève : « Les instituteurs, affirme le Manifeste de 1905, réclament la capacité syndicale pleine et entière. Toutefois, il est profondément injuste d'affirmer que leur préoccupation soit de conquérir le droit de grève ; c'est dans une pensée *d'organisation républicaine* qu'ils demandent au pouvoir lé-

(1) *Revue pénitentiaire*, mai 1906, p. 837.

gislatif, de leur reconnaître la capacité syndicale. »

En un mot, les instituteurs syndicalistes, soit par conscience, soit peut-être aussi parce qu'ils se rendent compte de l'efficacité toute relative de la fermeture simultanée des écoles, placent eux aussi au-dessus de leurs revendications, comme un dogme reconnu intangible, le principe de la continuité et de la perpétuité de l'Etat.

Ils repoussent le droit de grève ! Mais alors, reconnaissons qu'il n'était pas nécessaire de réclamer si vivement la forme syndicale, alors que les groupements déjà existants eussent tout aussi bien rempli le programme indiqué dans le manifeste.

De fait, et cela sera notre conclusion, entre le syndicat *privé du droit de grève* et l'association ordinaire, une analogie profonde, on pourrait presque dire une identité véritable existe. Car, nous l'avons vu, syndicat ou amicale, il faut que la mission de l'Etat s'accomplisse. Dès lors, il semble bien inutile de rechercher si dans l'Etat actuel de notre législation, des fonctionnaires peuvent ou non constituer des syndicats professionnels ; il ne faut pas, en effet, subir l'influence des mots, si malgré les apparences ces mots couvrent les mêmes idées. Et si, alors, on établit délibérément cette équation : association égale syndicat, il n'y a aucun inconvénient à admettre la théorie de ceux qui, comme MM. Berthélemy et Bourguin, accordent aux fonctionnaires dits « de

gestion ou d'exécution » le droit de se grouper en syndicats (1).

Mais il reste un problème beaucoup plus grave à résoudre ; c'est celui de savoir s'il faudra faire droit aux réclamations des syndicalistes et dépouiller l'Etat d'une grande partie de son autorité pour en investir les groupements professionnels, associations syndicales de fonctionnaires.

C'est là une question de haute politique qu'il ne nous appartient pas de résoudre, dans le cadre très restreint que nous nous sommes tracé et que nous avons conscience d'avoir légèrement dépassé.

Là véritablement réside toute la difficulté. Car en somme, tout ce qui a été dit jusqu'à présent n'a été

(1) MM. Bourguin et Berthélemy, professeurs à la Faculté de Droit de Paris, ont établi une distinction fondamentale entre les fonctionnaires d'*autorité* et les fonctionnaires de *gestion*. Les premiers sont ceux qui gouvernent, donnent des ordres, commandent, sans distinction de rang : ce sont les ministres, les préfets, les maires et même d'humbles serviteurs comme des gardes-champêtres ou des agents de police : les seconds, ne participent pas à l'exercice de la puissance publique : ils ont simplement reçu mission de gérer les services publics ; on peut citer parmi eux les ingénieurs, les ouvriers des manufactures nationales, les instituteurs.

MM. Bourguin et Berthélemy, assimilant les fonctionnaires de gestion aux employés des diverses industries privées, leur reconnaissent le droit de se syndiquer conformément à la loi du 21 mars 1884, alors qu'ils refusent ce droit aux fonctionnaires d'autorité, détenteurs d'une portion de la puissance publique.

qu'une querelle de mots. A quoi ont servi les controverses sur le droit d'association des fonctionnaires ? N'avons-nous pas montré le mouvement irrésistible qui a renversé tous les obstacles et forcé les limites de la loi de 1901 ? A quoi ont abouti même les discussions sur le droit de syndicat des fonctionnaires ; n'existe-t-il pas actuellement de pareils groupements ?

Les jurisconsultes, à notre avis, discutent trop sur les principes, pas assez sur la réalité des faits : pendant ce temps, des associations se forment, des syndicats se constituent, et fait curieux, rien ne change dans la face des choses. C'est donc que les dangers signalés ne sont pas si redoutables ; et que l'association, voire même le syndicat ne présentent pas tous les inconvénients dont certains auteurs les accablent.

D'ailleurs, tant que l'Etat restera le plus fort dans la lutte, les modalités adoptées par les groupements professionnels importeront peu. Mais du jour où l'Etat laissera pénétrer les intéressés eux-mêmes dans le sanctuaire jusqu'ici inviolé de l'administration, la question changera de face, et il est tout à craindre que la vieille machine administrative, qui, malgré les changements du siècle dernier, est restée identique à elle-même, ne soit plus assez forte pour résister à la poussée toujours plus violente des syndicalistes dont le programme ne sera parfaitement achevé que lorsque l'Etat anéanti sera dépossédé de son domaine.

CHAPITRE VII

LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

Devant les réclamations des fonctionnaires, devant ce mouvement véritablement impressionnant des agents de l'Etat en faveur des groupements professionnels, le gouvernement, comprenant que notre droit public allait devenir impuissant à déterminer les droits des fonctionnaires, a préféré faire fixer définitivement dans une loi nouvelle, les principes qui désormais présideront au fonctionnement des corporatives et détermineront le rôle social qu'elles doivent remplir.

Aussi, malgré les observations de certains auteurs irréductiblement hostiles aux groupements de fonctionnaires, deux projets de loi, très peu différents l'un de l'autre, furent-ils déposés par le gouvernement.

Le premier, du 11 mars 1907, dont l'application était subordonnée à l'établissement d'un statut des

fonctionnaires, fut retiré par décret en date du 25 mai 1909 et remplacé aussitôt par un deuxième projet général sur le « statut et le droit d'association du fonctionnaire » dont le titre II, consacré exclusivement à la matière des groupements professionnels, renferme à peu de chose près, les principes sur lesquels se basait le premier, et que nous allons rapidement passer en revue.

Entre la loi de 1884 et celle de 1901, le gouvernement avait le choix ; il a préféré présenter un projet autonome, qui tient à la fois de l'une et de l'autre de ces lois.

Le projet commence par définir le fonctionnaire : est fonctionnaire, celui qui, en qualité de délégué de l'autorité publique, d'employé, d'agent, ou de sous-agent, fait partie des cadres civils permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat, les départements, les communes.

Cette définition, on le remarquera, exclue les ouvriers des services publics, ce qui constitue assurément une lacune très grave si l'on envisage l'exercice du droit de grève, et d'autant plus incompréhensible que l'union entre les agents, les sous-agents et les ouvriers d'un même service public est plus étroite.

Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires peuvent librement se grouper entre eux et adopter indifférem-

ment soit la forme syndicale dans les conditions de la loi de 1884, soit la forme purement associative dans les conditions de la loi de 1901.

Toutefois « les conditions » des lois de 1884 et de 1901 ne sont pas entièrement respectées et l'objet même du projet consiste à indiquer les dérogations qui leur sont respectivement apportées.

En effet, prend-il la forme des associations, le groupement est assujéti à la déclaration de l'article 5 de la loi de 1901 : le Gouvernement tient essentiellement à être averti de son existence (art. 2, al. 1). Adopte-t-il la forme syndicale, la déclaration qui est dans tous les cas prescrite pour les syndicats ordinaires, doit être fidèlement accomplie pour la même raison.

Quant à la possibilité même de s'associer, elle n'est pas sans limite ; le groupement professionnel ayant pour seul objet la défense des intérêts communs des membres qui le composent, — le premier projet déclarait nettement que seuls les agents faisant partie d'une même administration centrale pouvaient former une association ou un syndicat. Evidemment, cette règle était dictée par la crainte de voir se constituer des groupements hétérogènes à tendances plus combattives qu'économiques. — Le gouvernement voulait éviter le péril dénoncé par MM. Ribot et Jaurès, d'une Confédération générale des fonctionnaires et salariés de l'Etat trop forte et

trop influente, qui ne tarderait pas à se dresser contre le Gouvernement jusqu'à paralyser son action et son autorité (1) ; mais on aboutissait ainsi à ce résultat fâcheux, signalé par M. Jeanneney dans son rapport sur le projet gouvernemental, que les gardiens de bureaux, les expéditionnaires, les rédacteurs et les chefs de bureaux d'un même ministère auraient pu s'associer entre eux malgré la différence d'intérêts qui les sépare, alors que l'existence de groupements de fonctionnaires d'une même catégorie, mais appartenant à des ministères différents, eut été formellement interdite.

Aussi, le deuxième projet contient-il, dans son article 41, § 2, une disposition qui autorise les associations entre « fonctionnaires appartenant aux administrations centrales des ministères, aux administrations départementales et communales, y occupant un emploi semblable ».

La même faculté est laissée aux associations elles-mêmes, qui peuvent se fédérer « si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public, ou occupent dans les administrations nationales des emplois semblables ». Mais, par mesure de précaution et de sécurité, toute union de ces associations

(1) L'idée première du gouvernement avait été d'autoriser la formation de cette confédération générale des fonctionnaires (Rapport de M. Jeanneney).

avec des groupements d'ordre différents reste formellement interdite.

Voir se constituer des groupements forts, mais dont l'objet nettement déterminé ne soit jamais dévié, tel est donc le désir du projet.

Dans la limite de ces principes, les faveurs ne sont pas ménagées aux associations et aux syndicats de fonctionnaires qui, aux termes de l'article 2, § 3, peuvent recevoir des dons et legs, moyennant l'autorisation du gouvernement.

C'est là une manifestation de cet état d'esprit nouvellement introduit dans le droit public français et qui — de nos jours — semble moins faire redouter la formation d'une mainmorte laïque, que l'action turbulente de groupements insolubles et par suite irresponsables.

Dès lors, puissants mais sages parce que riches, les associations et syndicats de fonctionnaires, exerceront normalement tous les droits qu'énumèrent respectivement les articles 6 des lois de 1884 et de 1901, et qui sont — nous l'avons vu — sensiblement les mêmes.

Le projet du gouvernement a jugé bon, toutefois, de reprendre l'énumération de ces droits. Il semble insister particulièrement sur une prérogative hautement réclamée par les groupements professionnels ; celle de poursuivre en justice la réparation des préjudices causés à la collectivité. De plus un droit

nouveau leur est reconnu : celui de présenter « directement aux chefs de service et aux ministres... les vœux qu'ils croiront devoir formuler sur les questions se rattachant à leurs intérêts professionnels ».

Par contre, il est un moyen d'action sévèrement condamné par le projet, comme constituant une entrave à l'exercice de la souveraineté nationale et qui est la grève des services publics. L'article 44, en effet, s'exprime ainsi qu'il suit : « Il est interdit aux associations et aux unions d'association de provoquer les fonctionnaires visés par la présente loi, à la cessation simultanée de leurs services. » Cette règle indispensable et fondée sur les considérations d'ordre général que nous avons présentées dans le chapitre relatif à la grève des fonctionnaires, englobe dans le projet gouvernemental, non seulement les agents de l'Etat « dépositaires de quelque partie de l'autorité publique » — seuls visés en fait par les articles 123 et suivants du Code pénal — mais encore les fonctionnaires de tout ordre, agents d'autorité comme agents de gestion.

Ainsi les controverses nées des articles précités du Code pénal, ne seront plus possibles et c'est là un des grands mérites du projet que nous venons d'étudier.

Ce mérite apparaît d'autant plus clairement que l'on a pu se rendre compte de l'originalité toute relative de la proposition gouvernementale. De fait,

a priori, le projet confirme seulement ce que la jurisprudence éclairée par la doctrine avait déduit des textes en vigueur ; il apporte en quelque sorte la consécration officielle et législative des principes en grande partie reconnus par l'Administration ou qui étaient tolérés par elle.

En effet, associations et même syndicats de fonctionnaires existent déjà en très grand nombre, et l'on peut dire que le vote du projet n'entraînera la création d'aucun groupement nouveau ! Certains pourront déclarer sur ce point son inutilité manifeste ; et il est fort à craindre, en outre, que ses dispositions relatives à l'admission des fonctionnaires dans l'administration même des services publics ne satisfassent pas les syndicalistes ; reconnaissons cependant que le vote de ce projet présentera sur la législation antérieure deux avantages principaux quoique d'ordre tout différent, le premier en faveur des groupements eux-mêmes qui pourront voir leur capacité et leurs facultés s'étendre par la possibilité de recevoir des dons et legs, et le second en faveur de l'Etat, qui, en présence de grèves de fonctionnaires, ne sera plus paralysé dans les sanctions à prendre, par cette considération bien souvent présentée, que notre législation ne s'occupant pas des agents de gestion et d'exécution, leur permet — par son silence — l'usage de tous les moyens d'action qui, dans l'industrie privée sont licites.

Désormais, en effet, aucun doute ne sera plus permis : c'est à notre avis, le très réel avantage du projet, d'avoir déterminé nettement les droits et les obligations de chacun, dans une matière où la controverse avait fait une véritable élection de domicile.

C'est pour cette raison que le vote du projet gouvernemental serait un véritable bienfait. Au surplus, en cette matière, ne pourra-t-on pas reprocher au gouvernement d'avoir tranché la question à la légère; nos développements antérieurs montrent, en effet, que nos juristes les plus éminents se sont passionnément intéressés à la solution de ce grand problème social et que, d'une façon manifeste, leurs observations pleines de sincérité et de patriotisme ont indiqué aux pouvoirs publics l'attitude qu'ils ne pouvaient pas ne pas prendre.

Quoi d'étonnant à cela ? La souveraineté même de l'Etat n'est-elle pas en jeu ? Il fallait opter entre le maintien de l'ordre et l'anarchie; au risque de mécontenter les turbulents, le gouvernement n'a pas hésité et il y a lieu de l'en féliciter.

CONCLUSION

Nous avons ainsi terminé l'étude de la situation juridique des instituteurs publics, et nous avons pu nous rendre compte de l'importance réelle des problèmes que cette question soulève.

De fait, même dans la première partie de notre ouvrage uniquement consacrée aux règlements administratifs, l'intérêt ne faiblit pas un seul instant; l'ensemble des prérogatives réservées par nos lois aux instituteurs primaires publics, y est, en effet, contenu, et il n'est pas indifférent de connaître la « condition » exacte de ces modestes fonctionnaires dont l'opinion tout entière, en France, ne cesse de se préoccuper.

Pour cela, nous n'avons négligé aucun détail et toutes les questions — depuis les conditions requises pour enseigner jusqu'aux règles d'obtention des pensions de retraite — ont été soigneuse-

ment examinées. Ainsi, pendant que bien des fonctionnaires réclament encore le vote d'un statut, nous avons pu étudier les règles de nomination des instituteurs et les discussions que cette question soulève, le mode de rétribution et la distinction entre le traitement proprement dit et les indemnités non soumises à retenue. Nous avons passé en revue les nombreux avantages que la loi accorde à nos maîtres d'école, les congés auxquels ils ont droit en cas de maladie et les conséquences de ces interruptions de service sur le droit à la retraite. Puis, les questions capitales de l'avancement et du classement des maîtres nous ont longuement retenu ; enfin l'étude des retraites, commune d'ailleurs avec tous les fonctionnaires français, a fait l'objet du dernier chapitre de notre première partie.

Toutefois, à côté des principes que l'Etat doit observer vis-à-vis de l'instituteur public, existe une contrepartie sans laquelle le lien qui unit l'agent à la puissance publique, ne serait pas parfait... L'étude de notre deuxième partie a donc porté sur les règles que l'instituteur doit observer dans son enseignement, et le grave problème de la neutralité scolaire s'est présenté à nous dans toute sa délicatesse. Nous en avons examiné les principes en nous efforçant surtout de remon-

ter aux sources mêmes et d'exprimer la volonté exacte de ceux qui contribuèrent d'abord au vote, puis à l'application de la loi du 28 mars 1882. Nous n'avons pas pu nous empêcher de conclure enfin, que dans l'observation de ces règles pleines de bon sens et de raison, devait résider — de nos jours encore — l'attitude du personnel enseignant primaire.

C'est que le droit du père de famille — qui nous l'avons vu — se superpose au droit de critique et de contrôle du citoyen — a toujours été infiniment respectable ; les pères de famille devront donc — dans certains cas à la vérité fort rares — avoir la possibilité légale de faire sanctionner par les tribunaux les écarts de conduite toujours possibles chez le fonctionnaire qui, avant tout, est un homme sujet à des erreurs et des faiblesses.

Ce droit de poursuite ne leur sera d'ailleurs pas accordé en tout état de cause, car les rapports entre le père de famille et le maître d'école, ne doivent pas être identiques à ceux qui peuvent exister entre deux particuliers. C'est alors que le droit de réclamation à l'autorité administrative lui suppléera et que dans ces derniers cas, les différentes peines disciplinaires pourront trouver leur application normale.

Or, l'instituteur ne sera pas pour cela sans dé-

fense vis-à-vis de l'administration ; la grande loi du 30 octobre 1886 a prévu, en effet, pour la sauvegarde de ses droits, l'intervention fréquente d'un conseil en partie composé de membres de l'enseignement primaire public ; l'instituteur sera donc, pour partie, jugé par ses pairs.

D'ailleurs, il semble bien que jamais, en France, la crainte de l'oppression des fonctionnaires par l'Etat n'ait été aussi marquée que de nos jours. Les gouvernants eux-mêmes n'ont pas hésité à reconnaître que si l'agent doit à la collectivité la plus grande partie de son activité, il doit avoir en retour des droits auxquels l'Etat lui-même n'aura pas le droit de porter atteinte ; et c'est ainsi que, sous l'œil bienveillant de l'administration, se sont constitués, parmi les instituteurs, des groupements professionnels pour la défense des intérêts collectifs de leurs membres.

La troisième partie de notre ouvrage donne une idée précise de l'organisation actuelle des associations d'instituteurs publics, et l'on peut y voir jusqu'à quel point elles peuvent exercer leur activité dans un état normalement constitué.

Il existe, en effet, une limite que les groupements professionnels de fonctionnaires ne peuvent raisonnablement dépasser sans que de profondes modifications ne se produisent dans l'ordre des

choses établi, — et cette limite est marquée par la transformation des associations dites amicales en syndicats munis de *tous* les droits que réclament les partisans de cette évolution évidemment téméraire et prématurée.

Telle est la solution à laquelle nous avons cru devoir nous arrêter dans notre dernier chapitre.

D'après ce qui précède, l'étude du sujet que nous nous sommes proposé peut paraître complète ; notre thèse, telle que nous l'avons conçue et malgré les questions très diverses qui y sont étudiées, nous semble, en effet, former un tout homogène.

Or, il nous paraît, maintenant, que de l'examen de la question des instituteurs publics, puisse se dégager un enseignement particulièrement intéressant en vue de la solution d'un des problèmes les plus importants de notre droit public : la situation juridique des fonctionnaires, en général.

De fait, quand on agite la question du statut des fonctionnaires, il semble que le vote d'une mesure de ce genre soit propre à mettre fin, aussitôt, à toutes les controverses. Hélas ! — on peut le dire — le statut une fois voté, ne modifiera pas *ipso facto* l'attitude des groupements corporatifs des fonctionnaires. Les instituteurs publics qui ont leur statut depuis près d'un quart de siècle

nous démontrent que le statut une fois voté, il importe d'en faire observer les règles et que nulle autorité n'est aussi puissante pour le faire que les groupements formés par les intéressés eux-mêmes.

Les associations de fonctionnaires existeront donc toujours, et cette nécessité s'est imposée au projet gouvernemental lui-même.

Mais d'un autre côté, nous avons pu nous rendre compte du danger que pourrait encourir l'existence de l'Etat si une puissance trop grande était accordée aux groupements corporatifs. Dès lors, il semble bien que l'étude du statut des instituteurs publics nous montre la solution véritable à donner à la question du statut des fonctionnaires : c'est que, s'il est bon d'affirmer dans un texte de loi la condition précise de l'agent vis-à-vis de l'Etat, il faut que le fonctionnaire se rende compte qu'il se doit avant tout au service de la collectivité, que son concours est indispensable à la vie économique du pays tout entier, et qu'il est obligé pour cela de s'astreindre de gré ou de force à une règle supérieure qui est la discipline.

Le devoir du législateur est donc d'agir en cette matière avec une réserve et une prudence extrêmes, car le jour où une trop grande liberté sera laissée aux groupements corporatifs et où

ceux-ci se sentiront plus forts que l'Etat, il n'est pas douteux que dans leur inexpérience du gouvernement, ils entraîneront les services publics vers la désorganisation, peut-être même vers l'anarchie.

Lu et approuvé,
Le président,
Le 10 décembre 1911,
F. LARNAUDE

Vu : le doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

APPENDICE

Notre thèse était sous presse quand un nouveau projet « destiné à assurer la fréquentation et la défense de l'école primaire publique » fut déposé par M. Steeg sur le bureau de la Chambre, le 17 novembre 1911.

Le gouvernement a tenté de grouper dans ce projet un ensemble de mesures susceptibles, à son avis, d'emprunter à la force légale un caractère d'efficacité pratique et de conférer au principe d'obligation son maximum de réalité. Le projet actuel comprend trois titres. Le premier prévoit des sanctions de nature à fortifier le principe de l'obligation : « Lorsqu'un enfant s'est absenté de l'école six fois dans l'espace d'un mois, sans motifs légitimes, ses parents sont convoqués devant un conseil scolaire qui, après les avoir entendus, les rappelle amiablement à l'observation de la loi. L'avertissement ainsi donné n'a pas un caractère disciplinaire ; il vaut en tant qu'avis : il met

les intéressés dans l'impossibilité de se prévaloir ultérieurement d'aucune ignorance touchant l'étendue de leur responsabilité. »

Si malgré cet avertissement les absences de l'enfant continuent, l'autorité académique, en la personne de l'inspecteur primaire, entre alors en jeu ; « elle se saisit des faits, et tient la main à l'application des sanctions qu'ils comportent, et sauf le cas exceptionnel où une admonestation serait jugée suffisante, c'est devant le juge de paix que les contrevenants sont appelés à s'expliquer sur leur résistance injustifiée ».

Dans le titre II du projet, le gouvernement se promet de faire appel au concours averti des chefs de famille, en les associant à son effort de pacifique conquête. Un conseil sera institué auprès de chaque école. A côté de l'élément administratif proprement dit, il comprendra un délégué cantonal et deux parents d'élèves fréquentant ou ayant fréquenté l'établissement.

Enfin M. Steeg, estimant que les peines de simple police réservées à ceux qui enfreignent par négligence le principe d'obligation scolaire, ne sauraient être suffisantes pour réprimer les agissements franchement illégaux que l'expérience quotidienne nous révèle, propose de déférer aux tribunaux correctionnels les individus qui s'en rendent coupables.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

A

- Absence de l'instituteur*, 216.
Adjoint (instituteurs), 98.
Adjoint dans les écoles primaires supérieures, 100.
Algérie (Instituteurs de l'), 126.
Agricole (Prix spéciaux pour l'enseignement), 172.
Associations d'instituteurs, 341.
Légalité des associations, 348; destruction des associations, 354; leur capacité juridique respective, 361, 383.
Auxiliaires, 107.
Avancement des instituteurs publics, 131.
Historique, 131; loi du 30 mars 1902, 138; Avancement à l'ancienneté, 138; Au choix, 139.
Avancement dans les Ecoles primaires supérieures, 144.
Avancement des instituteurs de Paris, 149; Avancement des instituteurs détachés, 146.
Avantages, 153.
Demi-tarif, 153; Exemptions universitaires, 156; Congrès, 156.

B

- Brevet de capacité*, 46.

C

- Censure*, 321.
Choix des Livres, 238.
Classes de perfectionnement, 105.
Classement des Instituteurs publics, 131.
Loi du 30 mars 1902, 138; classement des adjoints dans les E. P. S. 144; classement des instituteurs détachés, 146; classement des instituteurs de Paris, 149.
Communication du dossier, 333.
Conditions requises pour enseigner, 41.
Age, 42; capacité, 46; laïcité, 44; moralité, 43; nationalité, 41; sexe, 43.

- Congés*, 156.

- Maladies*, 156; institutrices en couches, 159; convenances personnelles, 160; en vue d'un devoir imposé par la loi, 162; pour causes exceptionnelles, 162; conséquences des congés, 163.

- Conseil départemental*, 307.

- Rôle et composition*, 307; fonctionnement, 313.

- Cours complémentaires* (instituteurs chargés de), 97.

- Cours d'adultes*.

D

- Défense de l'Ecole laïque* (Projet de), 278.

- Demi-tarif*, 153.

- Dessin* (Prix spéciaux pour l'enseignement du) 174.

- Directeurs*, 97.

- Distinctions honorifiques*, 168.

E

- Ecoles annexes*, 112.

- Ecoles d'application*, 114.

- Ecoles maternelles*, 114-174.

- Ecoles normales*, 64.

- Organisation administrative*, 64; surveillance, 68; régime intérieur, 74.

- Emolument des instituteurs*, 97.

- Enfants arriérés* (écoles d'), 105.

- Exemptions universitaires*, 154.

F

- Fédération des associations amicales*, 388.

G

- Gratuite* du traitement thermal, 165.

- Groupement des pères de familles*, 255.

H

- Historique de la portion des instituteurs*, 7.

- Ancien droit*, 7; période révolutionnaire, 13; consulat, empire

et Restauration, 22; troisième République, 36.
Honorariat, 176.

I

Indemnité de résidence, 119.
Incompatibilité, 217.

Professions commerciales, 219;
administratives, 222; emplois
rémunérés et gratuits dans le
service des cultes, 227.
Instituteurs détachés, 108.
Interdiction d'enseigner, 323.
Internats, 155.

L

Livres (question du choix des), 238.
Historique, 239; système en vi-
gueur, 246; projets de réfor-
me, 249,
Logement, 116.

M

Mentions honorables, 169
Médailles, 169.
Mouvement corporatif, 337.

N

Neutralité scolaire, 229.
Nomination des instituteurs, 82.
Différents systèmes, 82; Loi du
30 octobre 1886, 90.

O

Orphelins de l'instituteur, 213.

P

Palmes académiques, 175.
Paris (instituteurs de), 121.
Pénalités, 320.
Réprimande, 320; censure, 321;
révocation, 321; interdiction,
323; suspension provisoire, 328;
déplacements d'office, 330.
Pères de famille (droit des), 253.
Les groupements, 255.
Pensions de retraite, 179.
Conditions d'obtention, 179; Piè-

ces à fournir, 194; caractère de
la pension, 205; décès du pen-
sionnaire, 205; droits de la
veuve, 206.

Prix spéciaux à l'enseignement
agricole, 172; aux écoles mater-
nelles, 174; à l'enseignement du
dessin, 174.

R

Retraites. (pension de), 178.
*Relèvement des forces disciplinai-
res*, 326.
Résidence, 119,
Responsabilité, 267.

A raison d'un fait de l'institu-
teur, 297; à raison d'un pré-
judice morale, 268; matériel,
286; projets de modification,
299.

*Récompenses spéciales aux cours
d'adultes*, 172.

Réprimande, 320.

Révocation, 321.

S

Secours aux veuves d'instituteurs,
212.

Aux orphelins, 213.

Seine (instituteurs du département
de la), 125.

Stagiaires (instituteurs), 56.

Surveillants d'internat (dans les
E. P. S.), 104.

Syndicats d'instituteurs, 406.

Leur illégalité, 420; les projets
gouvernementaux, 437.

T

Titulaires (instituteurs), 56.

*Traitements et supplément de trai-
tements*, 96.

Traitement thermal, 165.

Tunis (instituteurs de la région
de).

V

Vacances, 165.

Veuves des instituteurs, 212.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	7
<i>Aperçu historique de la situation des instituteurs publics . .</i>	7
Période révolutionnaire	13
Le consulat, l'Empire et la Restauration.	22
La République de 1848 et le deuxième Empire	30
La troisième République	36

PREMIÈRE PARTIE

La condition des instituteurs publics.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS REQUISES POUR ENSEIGNER

La nationalité, l'âge, la moralité, le sexe, la laïcité, la capacité, les commissions d'examen, leur fonctionnement. . .	41
Le brevet élémentaire	51
Le brevet supérieur.	52

CHAPITRE II

LA DISTINCTION DES INSTITUTEURS

Instituteurs titulaires et stagiaires.	36
--	----

CHAPITRE III

LES ÉCOLES NORMALES PRIMAIRES

L'organisation administrative des écoles normales . . .	64
La surveillance des écoles normales primaires	68
Le régime intérieur des écoles normales	74
Droits et obligations des élèves-maitre à leur sortie d'école.	80

CHAPITRE IV

LA NOMINATION DES INSTITUTEURS

Les différents systèmes proposés	82
Le système de la loi du 30 octobre 1886.	82

CHAPITRE V

LE MODE DE RÉTRIBUTION DES INSTITUTEURS

§ 1. — Traitements et suppléments de traitements .	96
Les différentes catégories d'instituteurs ; leurs émolu- ments respectifs	97
Directeurs, adjoints, instituteurs chargés de cours complé- mentaires	97
Adjoints et adjointes dans les écoles primaires supérieures.	100

Surveillants d'internat des écoles primaires supérieures .	104
Instituteurs et institutrices dans les classes de perfectionnement pour les enfants arriérés	105
Instituteurs et institutrices auxiliaires	107
Instituteurs et institutrices détachés	108
Particularités relatives aux instituteurs et institutrices détachés dans les lycées et collèges de garçons	110
Directeurs et directrices d'école annexe.	112
Directeurs, directrices, adjoints et adjointes des écoles d'application	114
Directrices d'école maternelle annexée à une école normale	114
§ 2. — Allocations accessoires.	116
Logement ou indemnité représentative	116
Indemnité représentative de logement	118
Indemnité de résidence	119
Suppléments facultatifs accordés par les communes . .	121
§ 3. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices de Paris	121
Instituteurs et institutrices stagiaires	122
Instituteurs et institutrices titulaires.	122
Maîtres auxiliaires pour les enseignements accessoires des écoles primaires supérieures de la ville de Paris . . .	124
Instituteurs et institutrices du département de la Seine .	125
§ 4. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices de l'Algérie	126
§ 5. — Régime spécial aux instituteurs et institutrices de la Régence de Tunis	128

CHAPITRE VI

LE CLASSEMENT ET L'AVANCEMENT DES INSTITUTEURS PUBLICS

Les différents systèmes (étude historique)	131
Mode d'avancement d'après la loi du 30 mars 1902 . . .	138
Désignation des instituteurs et institutrices pour l'avancement	140

Listes d'avancement à l'ancienneté et au choix	140
Classement et avancement des instituteurs et institutrices adjoints dans les écoles primaires supérieures. . . .	144
Classement et avancement des instituteurs et institutrices détachés.	146
Classement et avancement des instituteurs et institutrices de la ville de Paris	149

CHAPITRE VII

AVANTAGES DIVERS RÉSERVÉS AU PERSONNEL ENSEIGNANT PRIMAIRE

§ 1. — Bénéfice du demi-tarif sur les chemins de fer. . . .	153
§ 2. — Exemptions universitaires	154
§ 3. — Internats annexés à des écoles publiques	155
§ 4. — Congés et absences.	156
Congé spécial aux institutrices en couches.	159
Congés et absences pour convenances personnelles	160
Congés accordés en vue de l'accomplissement d'un devoir imposé par la loi	162
Congés rétribués pour causes exceptionnelles.	162
§ 5. — Conséquences diverses des congés.	163
§ 6. — Vacances	164
§ 7. — Gratuité accordée dans certains cas aux insti- tuteurs et aux institutrices malades qui dé- sirent suivre un traitement thermal	165

CHAPITRE VIII

DISTINCTIONS ET RÉCOMPENSES HONORIFIQUES

Les médailles et mentions honorables	169
Les médailles de vermeil, d'argent et de bronze	171
Prix spéciaux pour l'enseignement agricole et horticole . .	172
Récompenses spéciales pour participation aux cours d'a- dultes et aux œuvres complémentaires de l'école . . .	172

Prix spécial aux écoles maternelles. Prix Pape-Carpantier.	174
Prix spécial à l'enseignement du dessin dans les écoles primaires.	174
Palmes d'officiers d'académie et d'officiers de l'instruction publique.	175
Croix de la légion d'honneur	175
Honorariat.	176

CHAPITRE IX

DERNIERS AVANTAGES RÉSERVÉS AU PERSONNEL ENSEIGNANT PRIMAIRE LES PENSIONS DE RETRAITE

Le droit à la pension	179
§ 1. — Conditions auxquelles il est acquis	179
§ 2. — Obligations des instituteurs et des institutrices.	182
§ 3. — Mode de calcul de la pension de retraite des instituteurs.	185
§ 4. — Réalisation du droit à la pension de retraite .	189
Admission à la retraite	189
Décision ministérielle sur le droit à la pension	193
Pièces et documents que l'instituteur doit fournir	194
Liquidation et concession de la pension.	200
Inscription de la pension au grand livre.	201
Jouissance de la pension	201
Déchéance du droit à la pension. Suspension. Perte définitive.	203
Caractère des pensions de retraite.	205
Décès du pensionnaire.	205
Droits de la veuve de l'instituteur sur la pension de son mari	206
Formalités à remplir par la veuve pour l'obtention de sa pension	208
Montant de la pension due à la veuve	210
Cas où la veuve est elle-même institutrice	210

Pension attribuée à la veuve d'un instituteur dont la mort a été due à l'une des causes énumérées à l'article 11 de la loi du 9 juin 1853.	211
Secours accordés aux veuves d'instituteurs.	212
Droits des orphelins de l'instituteur	213
Cas de l'absence de l'instituteur	216

DEUXIÈME PARTIE

L'instituteur public dans l'exercice de ses fonctions.

CHAPITRE PREMIER

INCOMPATIBILITÉS DE LA PROFESSION D'INSTITUTEUR AVEC CERTAINES CHARGES ET FONCTIONS

Professions commerciales et industrielles	219
Fonctions administratives.	222
Emplois rémunérés ou gratuits dans le service des cultes.	227

CHAPITRE II

L'INSTITUTEUR PUBLIC ET SON ENSEIGNEMENT. LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE

§ 1. — La neutralité dans l'enseignement oral du maître	229
§ 2. — La neutralité dans le choix des livres (partie historique)	238
Système actuellement en vigueur	243
Projet de réforme de la législation actuelle.	249

Le droit du père de famille	253
Les groupements de familles.	253
Les associations des pères de famille sont-elles légales? . .	258
Proposition Marin	264
Proposition Thalamas	265

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS A RAISON D'UN PRÉJUDICE MORAL

Législation actuellement en vigueur	267
Les projets de défense de l'école laïque.	278

CHAPITRE IV

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS A RAISON D'UN PRÉJUDICE MATÉRIEL

Historique de la question.	286
Loi du 20 juillet 1899	286
Règle de compétence	293
Cas dans lesquels la responsabilité de l'Etat sera mise en cause	294
Recours contre l'auteur du dommage.	296
Responsabilité de l'instituteur à raison de son fait per- sonnel.	296
Voies de fait envers les élèves	297
Négligence dans la surveillance.	297
Maladies contagieuses transmises à l'enfant, à l'école . .	298
Projets de modification en matière de responsabilité civile.	299
Propositions Pierre Dupuy, Henri Michel et Cruppi. . . .	300

CHAPITRE V

LES SANCTIONS. PEINES DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX INSTITUTEURS ET AUX INSTITUTRICES PRIMAIRES PUBLICS

Etude du conseil départemental. Sa composition. . . .	307
Règles concernant l'élection des membres de l'Enseignement primaire au Conseil départemental.	309
Fonctionnement du Conseil départemental.	313
Procédure en matière disciplinaire	316
Le jugement	318
La réprimande	320
La censure.	321
La révocation	321
L'interdiction d'enseigner.	323
Relèvement des peines disciplinaires prononcées contre les instituteurs.	326
Mesures administratives ayant un caractère de pénalité .	328
La suspension provisoire	328
Le déplacement d'office	330
Disposition commune à toutes les peines disciplinaires .	333
La communication du dossier	333

TROISIÈME PARTIE

Les instituteurs et le droit public.

Les groupements corporatifs des instituteurs publics.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DU MOUVEMENT CORPORATIF

Causes générales.	337
Les associations d'instituteurs	341

CHAPITRE II

DE LA LÉGALITÉ DES ASSOCIATIONS AMICALES D'INSTITUTEURS	348
---	-----

CHAPITRE III

LA CAPACITÉ JURIDIQUE DES AMICALES

Associations amicales non déclarées	354
Associations amicales déclarées	356
Formalité de la déclaration	357
Capacité juridique des amicales déclarées	361
Droit de percevoir des cotisations.	362
Droit de recevoir des subventions de l'état des départe- ments et des communes	363
Droit d'acquérir et de posséder des immeubles	364
Droit d'acquérir à titre onéreux et de posséder des meubles et valeurs mobilières	366
Droit d'ester en justice	367
Sanctions des dispositions limitant la capacité juridique des associations déclarées.	378
Associations déclarées d'utilité publique.	380
Capacité juridique des associations déclarées d'utilité pu- blique.	383

CHAPITRE IV

LA FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS AMICALES D'INSTITUTEURS ET D'INSTITUTRICES DE FRANCE ET DES COLONIES	388
--	-----

CHAPITRE V

LE PROGRAMME DES AMICALES	395
---------------------------	-----

CHAPITRE VI

LA QUESTION DES SYNDICATS D'INSTITUTEURS

L'origine du mouvement	406
Les fonctionnaires peuvent-ils se syndiquer?	420

CHAPITRE VII

LES PROJETS DU GOUVERNEMENT 437

CONCLUSION	445
----------------------	-----

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
